

Régimen Legal de Bogotá D.C. © Propiedad de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.	
Sentencia C-426 de 2002 Corte Constitucional	
Fecha de Expedición:	29/05/2002
Fecha de Entrada en Vigencia:	29/05/2002
Medio de Publicación:	Gaceta de la Corte Constitucional

[Ver temas del documento](#)

Contenido del Documento



SENTENCIA C-426/02

CORTE CONSTITUCIONAL- Competencia

El artículo 241 de la Carta Política le confía a la Corte Constitucional "la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución". En cumplimiento de tal propósito, la preceptiva citada le asigna a dicho órgano la función de ejercer el control de constitucionalidad de las normas jurídicas, otorgándole plena competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que formulen los ciudadanos contra las leyes y decretos con fuerza de ley, "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Garantía de institucionalidad política

Conforme lo ha señalado esta Corporación en abundante y reiterada jurisprudencia, la posibilidad de promover acciones públicas en defensa de la Constitución y su consecuente estudio por parte de un tribunal especializado, comporta una verdadera garantía de institucionalidad política, en cuanto permite a los coasociados "ejercer un control permanente sobre el organismo soberano a quien compete hacer las leyes, facilitando la correspondiente anulación de aquellas normas que se expidan en contravía de la Carta Fundamental o que resulten incompatibles con su texto."

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Manifestación de los principios democrático y pluralista/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**- Límite en el ámbito de competencia funcional/**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**- Trámite cuando efectivamente exista demanda

El hecho de que el control de constitucionalidad de las leyes se active a través del ejercicio ciudadano de un derecho político de aplicación inmediata, como es el de

interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política, constituye una manifestación implícita de los principios democrático y pluralista, que a su vez fija un límite en el ámbito de competencia funcional del organismo de control, pues le impide a éste asumir de oficio la revisión de las normas jurídicas, debiendo examinar tan sólo aquellas que han sido formalmente acusadas ante su seno. En otras palabras, "implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal".

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Requisitos formales y materiales/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**- Competencia de la Corte para conocer cargos sobre interpretación y aplicación de normas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Cargos relacionados con interpretación y aplicación de normas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Razones por las cuales disposiciones acusadas vulneran la Constitución

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Carga procesal sustancial de definir claramente manera como disposición vulnera la Constitución/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**- Cargo directo de inconstitucionalidad contra norma impugnada

En lo que hace a este último requisito -el de consignar en el texto de la demanda el concepto o razón en que se funda la solicitud de inexequibilidad-, habrá de precisar la Sala que el mismo no constituye una mera exigencia formal cuya inobservancia pueda ser superada o corregida por el juez durante el curso del proceso. Tal y como lo ha sostenido esta Corte, el citado presupuesto comporta para el titular de la acción pública una verdadera carga procesal de contenido sustancial, que lo obliga a "definir con toda claridad la manera como la disposición desconoce o vulnera la Carta Política". Definición que se traduce, necesariamente, en la formulación de por lo menos un cargo directo de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, que le facilite al operador jurídico cumplir fielmente el objetivo propuesto con el juicio de inexequibilidad, como es el de establecer, en abstracto, si hay lugar a una oposición objetiva y verificable entre la norma impugnada y el conjunto de las disposiciones constitucionales.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Indicación directa y concreta como disposición acusada vulnera la Constitución/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**- Cargos indeterminados e indirectos

Indicar de manera directa y concreta la forma como las normas acusadas vulneran la Carta, es lo que garantiza la validez del juicio de inconstitucionalidad y su ulterior conclusión a través del respectivo pronunciamiento de fondo. Por ello, aquellas demandas en las que se formulen cargos indeterminados e indirectos, que carezcan de un grado mínimo de razonabilidad y que no se dirijan a atacar el contenido material de la preceptiva impugnada, no están llamadas a prosperar ya que desbordan la concepción abstracta que identifica el proceso constitucional y, por lo tanto, el ámbito de competencia funcional del

organismo de control que se supedita al cotejo impersonal de la norma legal acusada con los mandatos superiores.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Incompetencia en principio para resolver debates sobre aplicación o interpretación de la ley

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Resolución de conflictos sobre interpretación de normas jurídicas/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**- Enunciado normativo con distintos contenidos o significados

También este alto Tribunal ha admitido que por vía de la acción pública de inexecutable se puedan resolver los conflictos atinentes a la interpretación de las normas jurídicas, cuando aquellos "está[n] involucrando un problema de interpretación constitucional" y el mismo se origina directamente en el texto o contenido de la disposición impugnada. El hecho de que a un enunciado normativo se le atribuyan distintos contenidos o significados, consecuencia de la existencia de un presunto margen de indeterminación semántica, conlleva a que la escogencia práctica entre sus diversas lecturas trascienda el ámbito de lo estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional, en cuanto que sus alternativas de aplicación pueden resultar irrazonables y desconocer los mandatos superiores. Ciertamente, conforme al criterio hermenéutico fijado por la jurisprudencia de la Corporación, si una preceptiva legal puede ser interpretada en más de un sentido por parte de las autoridades judiciales que tienen a su cargo la aplicación de la ley, y alguna de ellas entra en aparente contradicción con los valores, principios, derechos y garantías que contiene y promueve la Constitución Política, corresponde a la Corte adelantar el respectivo análisis de constitucionalidad con el fin de establecer cual es la regla normativa que, consultando el espíritu del precepto, en realidad se ajusta o se adecua a la Carta Política.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Impugnación de orientación jurisprudencial dominante de texto legal/**CORTE CONSTITUCIONAL**- Procedencia de dilucidar los distintos sentidos posibles de supuestos impugnados

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD- Alcance sobre sentido autorizado de normales legales

CONSTITUCION POLITICA- Garantía de vigencia efectiva/**CONSTITUCION POLITICA**- Sujeción de interpretación y aplicación de leyes por jueces y autoridades/**INTERPRETACION LEGAL O JUDICIAL**- Límites/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**- Determinación del verdadero alcance de la ley y de validez

La función de garantizar la vigencia efectiva de la Constitución, incluye, bajo ciertos parámetros de procedibilidad, la de verificar que los jueces y demás autoridades públicas interpreten y apliquen las leyes en armonía con las prescripciones superiores, pues la Constitución, como norma de normas, constituye el orden jurídico fundamental del Estado y, por ende, el eje central de todo el derecho interno. A este respecto, recuérdese que, según lo tiene establecido esta Corporación, "la autonomía que la Corte reconoce a la interpretación legal o judicial tiene como límite la arbitrariedad y la irrazonabilidad de sus respectivos resultados", siendo el control de constitucionalidad una vía expedita para reivindicar el verdadero alcance de la ley y de su validez frente a la Carta,

particularmente, cuando a la luz del derecho viviente ésta entra en contradicción con el texto Superior.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD- Normas que generan conflictos respecto de verdadero significado y alcance/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**- Orientación jurisprudencial dominante o criterio judicial obligatorio

NORMA ACUSADA- Problema de interpretación constitucional

NORMA ACUSADA- Controversia sobre forma como se interpreta

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD- Problema de interpretación constitucional que habilita decisión de fondo

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD- Problema de interpretación constitucional

CORTE CONSTITUCIONAL- Competencia sobre problema de interpretación constitucional

NORMA ACUSADA- Supuesto de hecho atribuido por interprete autorizado

ACCION DE NULIDAD- Tratamiento dado por el derecho colombiano

ACCION DE NULIDAD- Valor y alcance de la jurisprudencia del Consejo de Estado

NORMA ACUSADA- Resolución de si orientación jurisprudencial del máximo tribunal se ajusta a la Constitución/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**- Resolución de si orientación jurisprudencial del máximo tribunal se ajusta a la Constitución

PRINCIPIO DE LEGALIDAD- Alcance/**CONTENCIOSO DE ANULACION**- Significado

La construcción jurídica y política del Estado Social de Derecho descansa en el principio de legalidad, que conlleva no sólo a que toda la actuación de los órganos del poder público se someta a la Constitución y a las leyes, sino también a la necesidad de que el ordenamiento positivo instituya toda una gama de controles políticos y jurídicos para sancionar las actuaciones que se desvíen de los parámetros normativos a que están sometidas. En orden a preservar real y efectivamente la legalidad de la actividad administrativa, surge en el derecho colombiano el contencioso de anulación que constituye una verdadera garantía jurídica de los ciudadanos para asegurar que los actos de la Administración Pública, tanto los de carácter general y abstracto como los de contenido particular y concreto, se adecuen a las normas jurídicas preexistentes, con lo cual se propende por la defensa de la legalidad en abstracto y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

CONTROL DE LEGALIDAD- Actos de la administración pública

ACCION DE NULIDAD- Caducidad/**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**- Caducidad

ACCION DE NULIDAD- Jurisprudencia del Consejo de Estado/**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**- Jurisprudencia del Consejo de Estado

ACCION DE NULIDAD Y ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- Evolución jurisprudencial del criterio de interpretación para delimitación

DOCTRINA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES EN ACCION DE NULIDAD Y ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DOCTRINA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES EN EL CONTENCIOSO DE ANULACION

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA O DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA- Alcance/**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**- Indefensión

El artículo 229 de la Constitución Política consagra expresamente el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Por su intermedio, se le otorga a los individuos una garantía real y efectiva, previa al proceso, que busca asegurar la realización material de éste, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de indefensión frente a la inminente necesidad de resolver las diferencias o controversias que surjan entre los particulares -como consecuencia de sus relaciones interpersonales-, o entre éstos y la propia organización estatal.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO- Pilar fundamental

Según lo ha venido señalando esta Corporación, el derecho de acceso a la administración de justicia constituye un pilar fundamental de la estructura de nuestro actual Estado Social de Derecho, en cuanto contribuye decididamente a la realización material de sus fines esenciales e inmediatos como son, entre otros, los de garantizar un orden político, económico y social justo, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Necesidad inherente a condición humana

El acceso a la administración de justicia es para los coasociados una necesidad inherente a su propia condición humana, ya que -lo ha sostenido la jurisprudencia- "sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés

particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991."

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Efectividad

El derecho que se le reconoce a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia le impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, la obligación correlativa de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo. No existe duda que cuando el artículo 229 Superior ordena "garantiza[r] el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia", está adoptando como imperativo constitucional del citado derecho su efectividad, el cual comporta el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Consagración en normas de derecho internacional

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Derecho fundamental de aplicación inmediata

Teniendo en cuenta su importancia política, la jurisprudencia constitucional le ha venido reconociendo al acceso a la administración de justicia el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata, integrándolo a su vez con el núcleo esencial del derecho al debido proceso. Esto último, por cuanto la proclamación del derecho a la tutela judicial efectiva es el medio a través del cual se asegura el acceso al servicio público de la administración de justicia -cuando se dan las circunstancias requeridas-, de manera que, sin su previo reconocimiento, no podrían hacerse plenamente efectivas el conjunto de garantías sustanciales e instrumentales que han sido estatuidas para gobernar y desarrollar la actuación judicial.

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Derecho medular de contenido múltiple o complejo/**ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-** Derechos que compromete marco jurídico de aplicación

Por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho

a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Establecimiento de diseño por el legislador

Si bien la tutela judicial efectiva se define como un derecho fundamental de aplicación inmediata, esta última característica es predicable básicamente de su contenido o núcleo esencial, ya que el diseño de las condiciones de acceso y la fijación de los requisitos para su pleno ejercicio corresponde establecerlos al legislador, "en razón de que no se agotan en si mismas, sino que con ellas trasciende la idea, por demás general, impersonal y abstracta, de realización de justicia". Ciertamente, en virtud de la cláusula general de competencia, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado "por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales".

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Derecho de configuración legal/**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA** -Límites a configuración legal/**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-** Previa definición de condiciones y requisitos de operatividad

Siendo el acceso a la administración de justicia también un derecho de configuración legal, los cauces que fije el legislador en torno a la regulación y ejecución material del mismo, que incluyen la posibilidad de establecer limitaciones y condicionamientos para el uso adecuado del servicio, deben respetar siempre su núcleo esencial y ajustarse a las reglas que sobre el tema ha definido la Constitución, sin que resulten admisibles aquellas medidas excesivas que no encuentren una justificación razonable y que, por el contrario, tiendan a obstaculizar la efectividad y operancia del derecho fundamental en cuestión y la prevalencia de los demás derechos fundamentales. Esto conduce a que su desarrollo legislativo deba estar siempre orientado a garantizar el marco jurídico de aplicación que comprende en su parte más íntima los derechos de acceso a un juez o tribunal imparcial - derecho de acción-, a obtener la sentencia que resuelva las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes, y a que el fallo adoptado se cumpla efectivamente - si hay lugar a ello-; derechos cuya ejecución supone, entonces, la previa definición de las condiciones y requisitos de operatividad.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Ambito de protección constitucional/**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-** Interpretación de reglas a la luz del ordenamiento superior en el sentido que resulten más favorables al derecho sustancial/**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-** Aplicación de garantías superiores/**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-** Aplicación de garantías superiores/**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-** Aplicación con mayor amplitud y sentido más razonable de formas y requisitos de actuación procesal

El derecho fundamental de acceso a la justicia no se entiende agotado con el mero diseño normativo de las condiciones de operatividad. En consonancia con el principio de efectividad que lo identifica, su ámbito de protección constitucional obliga igualmente a que tales reglas sean interpretadas a la luz del ordenamiento superior, en el sentido que resulten más favorable al logro y realización del derecho sustancial y consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley. Téngase en cuenta que, frente a la garantía de la tutela judicial efectiva, el deber primigenio del Estado -representado por los jueces y tribunales- es precisamente el de prestar el servicio de la jurisdicción, posibilitando el libre acceso de las partes al proceso y permitiendo su directa participación; objetivo al cual se accede cuando se atiende al contenido de las garantías superiores y se aplican con mayor amplitud y en sentido más razonable las formas y requisitos que regulan la actuación procesal.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Integración de conceptos de antiformalismo e interpretación conforme/**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-** Criterios de aplicación de la ley excesivamente formalistas

Integrar los conceptos de antiformalismo e interpretación conforme a la garantía consagrada en el artículo 229 de la Carta, en manera alguna busca desconocer o debilitar el papel protagónico que cumplen las reglas de procedimiento en la ordenación y preservación del derecho de acceso a la justicia, ni contrariar el amplio margen de interpretación que el propio orden jurídico le reconoce a las autoridades judiciales para el logro de sus funciones públicas. Por su intermedio, lo que se pretende es armonizar y racionalizar el ejercicio de tales prerrogativas, evitando que los criterios de aplicación de la ley, excesivamente formalistas, en cierta medida injustificados o contrarios al espíritu o finalidad de las normas aplicables, puedan convertirse en un obstáculo insuperable que terminen por hacer nugatorio el precitado derecho a la protección judicial y, por su intermedio, el desconocimiento de valores superiores como la igualdad de trato, la libertad y el debido proceso.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Idoneidad y eficacia de recursos y procedimientos

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Aplicación de la ley a partir de criterio de interpretación sistemática con sujeción a la Constitución

NORMA ACUSADA- Sentido normativo dado por máximo tribunal que resulta contrario a la Constitución/**INTERPRETACION JUDICIAL-** Sentido normativo dado por máximo tribunal que resulta contrario a la Constitución

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA- Función específica

La Constitución Política y las leyes le han asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la función específica de juzgar las controversias jurídicas que se originen en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En estos casos, la cuestión litigiosa y el correspondiente control judicial por parte de esta justicia especializada, surge cuando la Administración o quien hace sus veces, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de sus reglamentos, actos, hechos, omisiones, contratos y operaciones administrativas, ha desconocido la

normatividad que regula la actividad pública y ha lesionado derechos e intereses de la comunidad, de los particulares o de otras entidades u organismos estatales.

CONTENCIOSO DE ANULACION- Objeto

Atendiendo a su naturaleza jurídica, ha dicho la Corte que mediante el contencioso de anulación se busca garantizar el principio de legalidad que resulta ser consustancial al Estado Social de Derecho que nos rige, al tiempo que se asegura la vigencia de la jerarquía normativa y la integridad del orden jurídico -a partir de la supremacía de la Constitución Política-, dando paso a las sanciones típicas del mencionado principio de legalidad que, salvo en lo que toca con la declaratoria de invalidez del acto, pueden variar según se trata de proteger, además del interés común -actos de contenido general y abstracto-, un interés individual y subjetivo -actos de contenido particular-.

ACCION DE NULIDAD- Sentido normativo dado por máximo tribunal que resulta contrario a la Constitución

ACCION DE NULIDAD- Fundamento constitucional

ACCION DE NULIDAD EN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD- Vinculación directa

ACCION DE NULIDAD- Ambito de procedibilidad

ACCION DE NULIDAD- Características

Teniendo en cuenta el objeto fundamental y las circunstancias de orden legal que reglamentan y condicionan su ejercicio, es válido afirmar que la acción de nulidad presenta las siguientes características: (i) se ejerce exclusivamente en interés general con el fin de salvaguardar el orden jurídico abstracto; (ii) por tratarse de una acción pública, la misma puede ser promovida por cualquier persona; (iii) la ley no le fija término de caducidad y, por tanto, es posible ejercerla en cualquier tiempo; (iv) procede contra todos los actos administrativos siempre que, como se dijo, se persiga preservar la legalidad en abstracto -la defensa de la Constitución, la ley o el reglamento-.

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- Características

En lo que corresponde a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, (i) ésta se ejerce no solo para garantizar la legalidad en abstracto, sino también para obtener el reconocimiento de una situación jurídica particular y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento o reparación. (ii) A diferencia de la acción de nulidad, la misma sólo puede ejercerse por quien demuestre un interés, esto es, por quien se considere afectado en un derecho suyo amparado por un precepto legal. (iii) igualmente, tal y como se deduce de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A, esta acción tiene un término de caducidad de cuatro meses, salvo que la parte demandante sea una entidad pública, pues en ese caso la caducidad es de dos años.

ACCION DE NULIDAD- Efectos de la sentencia/**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-** Efectos de la sentencia

ACCION DE NULIDAD- Alcance frente a actos de contenido particular y concreto

ACCION DE NULIDAD- Voluntad del legislador al regularla **ACCION DE NULIDAD**- Procedencia contra actos de contenido particular y concreto

ACCION DE NULIDAD- Contradicción con integridad del ordenamiento jurídico

ACCION DE NULIDAD Y ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- Distinción fundamental

Conforme a las reglas que identifican las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, se tiene que la diferencia fundamental entre éstas radica en que mientras la acción de nulidad tiene por objeto principal, directo y exclusivo preservar la legalidad de los actos administrativos, a través de un proceso en que no se debaten pretensiones procesales que versan sobre situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, limitándose a la simple comparación del acto con las normas a las cuales ha debido estar sujeto, la de restablecimiento del derecho, por su parte, no solo versa sobre una pretensión de legalidad de los actos administrativos, sino que propende por la garantía de los derechos subjetivos de los particulares mediante la restitución de la situación jurídica de la persona afectada, ya sea a través de una reintegración en forma específica, de una reparación en especie o de un resarcimiento en dinero.

ACCION DE NULIDAD Y ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- Determinación de procedencia

Por fuera de lo que constituyen sus características más próximas, la procedencia de una u otra acción no esté determinada por el contenido del acto que se impugna -general o particular- ni por los efectos que de éstos se puedan derivar, sino por la naturaleza de la pretensión que se formule, o lo que es igual, por la clase de solicitud o de petición que se haga ante el órgano jurisdiccional.

ACCION DE NULIDAD- Procedencia contra actos administrativos generales y particulares para tutelar el orden jurídico

Consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros. Siguiendo este mismo razonamiento, si lo que persigue el demandante es un pronunciamiento anulatorio y la consecuente reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a ejercitarse dentro del término de caducidad a que hace expresa referencia el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A., para que el juez proceda no sólo a decretar la nulidad del acto sino también al reconocimiento de la situación jurídica individual que ha resultado afectada.

INTERPRETACION JUDICIAL- No puede hacer decir a las normas lo que éstas no dicen

INTERPRETACION JUDICIAL- Sentido que excede verdadero contenido y no se ajusta a la Constitución

INTERPRETACION JUDICIAL- Regla de interpretación que no se ajusta a la Constitución

PROCEDIMIENTO JUDICIAL- Competencia exclusiva y excluyente de regulación por el legislador

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN ACCION DE NULIDAD/PRINCIPIO DE PROMOCION DE LA ACTIVIDAD JUDICIAL EN ACCION DE NULIDAD

INTERPRETACION DE LA LEY POR JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA- No es absoluta/**INTERPRETACION JUDICIAL**- No puede comprender ex proprio jure

CONTENCIOSO DE ANULACION- Vías distintas para acudir alternativamente/**ACCION DE NULIDAD**- Vinculación del directamente interesado cuando no se interpone por el titular del derecho

Cuando una persona con interés directo pretenda demandar un acto de contenido particular y concreto, podrá alternativamente acudir al contencioso de anulación por dos vías distintas. Invocando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, caso en el cual lo hace motivada por el interés particular de obtener el restablecimiento del derecho o la reparación del daño antijurídico como consecuencia de la declaratoria de la nulidad del acto. En la medida en que esta acción no se intente o no se ejerza dentro de los cuatro meses de que habla la ley, quien se considere directamente afectado o un tercero, podrán promover la acción de simple nulidad en cualquier tiempo, pero única y exclusivamente para solicitar de la autoridad judicial la nulidad del acto violador, dejando a un lado la situación jurídica particular que en éste se regula, para entender que actúan por razones de interés general: la de contribuir a la integridad del orden jurídico y de garantizar el principio de legalidad frente a los excesos en que pueda incurrir la Administración en el ejercicio del poder público. En estos casos, la competencia del juez contencioso administrativo se encuentra limitada por la pretensión de nulidad del actor, de manera que, en aplicación del principio dispositivo, aquél no podrá adoptar ninguna medida orientada a la restitución de la situación jurídica particular vulnerada por el acto. Ahora bien, si se acusa un acto de contenido particular y concreto por vía de la acción de simple nulidad, y la demanda no se interpone por el titular del derecho afectado sino por un tercero, es imprescindible que el juez contencioso vincule al proceso al directamente interesado, con el fin de que éste intervenga y pueda hacer efectivas las garantías propias del derecho al debido proceso.

ACCION DE NULIDAD CONTRA ACTO DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO- Pronunciamiento de legalidad en abstracto/**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**- Vencido término de caducidad adquiere firmeza jurídica y se torna inmodificable

Cuando se demanda por vía de la acción de simple nulidad un acto de contenido particular y concreto que crea o reconoce un derecho subjetivo, pese a que el mismo haya sido declarado nulo en la respectiva sentencia, el juez de la causa está obligado a mantener intangible el derecho en cuestión ya que, como se ha venido explicando, el pronunciamiento judicial en estos casos es única y exclusivamente de legalidad en abstracto. Téngase en cuenta que, una vez vencido el término de caducidad previsto en la ley para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento sin que ésta se haya

impetrado -que es de cuatro meses si se trata de un particular o de dos años si quien demanda es una persona de derecho público-, el derecho subjetivo reconocido en el respectivo acto administrativo adquiere firmeza jurídica y se torna inmodificable, de manera que, frente a la posible declaratoria de simple nulidad del acto, la cual puede promoverse en cualquier tiempo, deben hacerse prevalecer los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima en favor del titular del derecho previamente reconocido.

ACCION DE NULIDAD CONTRA ACTO DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO-
No revive posibilidad de reclamar restablecimiento del derecho

En aras de la certeza y seguridad jurídica, habrá de aclararse que cuando no se promueva la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término de caducidad fijado en la ley, y se demanda un acto de contenido particular y concreto a través de la acción de simple nulidad, la sentencia que acoge la pretensión de nulidad del acto no abre la posibilidad para que el sujeto afectado pueda entrar a solicitar la reparación del daño antijurídico derivado de dicho acto. En realidad, el hecho de que no se haya reclamado en tiempo el reconocimiento de una situación jurídica individual afectada por un acto administrativo, impide de plano que pueda utilizarse el contencioso de simple anulación como medio para revivir nuevamente la posibilidad de reclamar, por vía judicial, el restablecimiento del derecho presuntamente afectado.

[Ver el Fallo del Consejo de Estado IJ-30 de 2003](#)

Referencia: expediente D-3798

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

Actor: Félix Francisco Hoyos Lemus.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil dos (2002).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Félix Francisco Hoyos Lemus, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad o la exequibilidad condicionada del artículo 84 del Código

Contencioso Administrativo (en adelante C.C.A), tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989.

La Corte, mediante auto de veinte (20) de noviembre de 2001, proferido por el Despacho del magistrado Sustanciador, admitió la demanda, ordenó las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 39013-68 de octubre 7 de 1989.

"Código Contencioso Administrativo

(Decreto 01 de 1984)"

"..."

"Artículo 84-. Subrogado D.E. 2304 de 1989, art. 14. Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que debería fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia o defensa, o mediante falsa motivación con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y servicio."

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el demandante que la preceptiva acusada vulnera los artículos 2°, 29 y 229, de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Antes de exponer las razones por las cuales considera que la disposición acusada es contraria a la Carta, el actor aclara que, conforme a lo dicho por la Corte en la Sentencia C-1436 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), es posible plantear juicios de

inconstitucionalidad contra interpretaciones que de las normas jurídicas hagan los operadores jurídicos, cuando las mismas involucran un problema de carácter constitucional.

Señala que el caso que somete a la consideración de la Corte es similar al que originó la citada Sentencia C-1436 de 2000 y que, por tanto, caben las mismas razones para proferir decisión de mérito.

Así, manifiesta que la inconstitucionalidad de la preceptiva atacada: el artículo 84 del C.C.A., se origina en la interpretación que el Consejo de Estado ha hecho de su texto, "en cuanto impide que un acto particular y concreto pueda ser atacado mediante la acción de simple nulidad si la eventual sentencia de nulidad restablece el derecho del actor o el acto no tiene trascendencia social".

Arguye que dicha tesis es conocida como la doctrina de los "móviles y finalidades", frente a la cual las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado han tenido agudas controversias y disímiles posiciones, que si bien nunca hicieron peligrar la existencia de tal doctrina, sí buscaban determinar cuál de las dos secciones la hacía más radical.

Sostiene que de acuerdo con la tesis de la Sección Primera, la acción de simple nulidad "procede contra actos generales y abstractos y sólo contra aquellos actos particulares y concretos para los cuales el legislador haya asignado expresamente esta acción (actos electorales, cartas de naturaleza, nulidad de marcas, etc.)". Para la Sección Primera - comenta el actor-, "el legislador, en su sabiduría, había identificado los 5 o 6 casos de actos particulares y concretos posibles de la acción de simple nulidad, por la trascendencia social que tiene su demanda y la solución que sobre la misma recaiga". Así, por fuera de tales casos, la formulación de una demanda de simple nulidad contra actos de contenido particular y concreto, traía como consecuencia necesaria su inadmisión.

Al margen de lo anterior, considera el impugnante que la posición de la Sección Tercera "se opone al alcance restrictivo que la Sección Primera había querido darle a la Doctrina "de los motivos y finalidades", al sostener aquella que "la acción de simple nulidad procede contra los actos generales y abstractos, sobre lo cual hay acuerdo, y contra todos aquellos actos particulares y concretos que trasciendan a lo social, así el legislador no haya previsto esta acción para estos actos interesantes a la comunidad."

A su juicio, la diferencia entre las dos tesis radica en que, mientras para la Sección Primera el legislador ha tenido el acierto de identificar los actos particulares y concretos con importancia social que pueden ser objeto de la acción de simple nulidad, para la Sección Tercera se puede invocar esta acción contra cualquier acto particular y concreto que tenga trascendencia social, sin perjuicio de que los mismos no se encuentren referenciados por la ley como susceptibles de impugnación por vía de la nulidad simple.

Manifiesta que en decisión de unificación de jurisprudencia, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se pronunció¹ sobre el alcance de la doctrina de los móviles y finalidades, acogiendo la tesis esgrimida por la Sección Tercera. Así, en concepto unificado del máximo tribunal de lo contencioso, por vía de la acción de simple nulidad no se puede admitir una demanda que se formule contra un acto particular y concreto, cuando el mismo carezca de trascendencia social y sólo interese al actor.

Definido el contexto jurídico a partir del cual se estructura la demanda, el actor pasa a exponer los cargos de inconstitucionalidad que esgrime contra la doctrina de los móviles y las finalidades, sintetizados de la siguiente manera:

- La doctrina de los móviles y finalidades viola el derecho de acceso a la administración de justicia, en cuanto impide que, a través de la acción de simple nulidad, se demanden los actos administrativos de contenido particular y concreto. Aduce que, atendiendo al texto del artículo 84 del C.C.A., lo único que éste exige para que proceda la acción de nulidad simple es que el acto acusado se encuentre dentro de una de las causales de anulación, sin distinguir entre actos de contenido general o particular, o entre actos de trascendencia social y sin ella.

En relación con esto último, agrega que dentro de las causales para promover la acción de simple nulidad se encuentra la relativa a la violación "del derecho de audiencias y defensa", lo cual reafirma su tesis de la procedibilidad de la acción contra todo tipo de actos, pues, en su concepto, aquella sólo es predicable de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Señala que la Constitución y las leyes, además de imponer obligaciones a los particulares, también otorga derechos cuya efectividad debe ser garantizada por el Estado. De este modo, si el particular perdió una vía para reclamar la afectación de sus derechos - acción de nulidad y restablecimiento del derecho- debe permitírsele reclamarlo por otras vías igualmente legítimas - acción de simple nulidad -.

- La doctrina de los móviles y finalidades viola el derecho al debido proceso, en particular el derecho a la defensa, al ignorar que el propio artículo 84 del C.C.A. "está autorizando al particular para demandar por simple nulidad el acto que le ha lesionado el derecho de audiencia y defensa"; derecho que, reitera, es propio de los actos administrativos de contenido particular.

En su concepto, la aplicación de tal doctrina obliga a los jueces a "auscultar" en lo más profundo de la mente del actor - para saber si está incoando una acción de simple nulidad por "mero patriotismo" o está intentando un restablecimiento personal -, lo que implica un claro prejuzgamiento de la causa petendi, al tiempo que constituye una forma de impedir que el afectado ejerza su derecho a la defensa.

- Por último, afirma que las pretensiones incoadas en la presente demanda no buscan desdibujar los límites entre la acción de simple nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que si bien éstas tiene varios aspectos comunes, se diferencian fundamentalmente en la naturaleza de las pretensiones que se incoan. Así, mientras en la acción de nulidad y restablecimiento el demandante está facultado para solicitar la nulidad del acto administrativo y obtener el restablecimiento del derecho, en la acción de nulidad simple no se puede solicitar ninguna forma de restablecimiento.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

A través del Director del Derecho y Ordenamiento Jurídico, el Ministerio de Justicia y del Derecho intervino en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte que se declare

inhibida por no haberse estructurado en debida forma la demanda, ya que el "objeto de la controversia se origina en la interpretación de la norma acusada y no en su texto literal...".

Sobre le punto, sostuvo el interviniente que la presunta interpretación errónea que se le imputa al Consejo de Estado, no involucra un problema de carácter constitucional que permita la aplicación de la jurisprudencia contenida en la Sentencia C-1436/2000, "pues la alegada procedencia de la acción de simple nulidad contra los actos de carácter particular y concreto es asunto diferido a la ley, lo que no implica que la norma deba ser interpretada y aplicada conforme a los mandatos constitucionales".

No obstante lo anterior, consideró el interviniente que, en caso de que la Corte encuentre procedente proferir un pronunciamiento de fondo, la norma debe ser declarada exequible bajo las siguientes consideraciones:

- La norma demandada no limita de manera alguna el acceso a la administración de justicia, ya que la misma ley consagra la posibilidad de instaurar cualquiera de las dos acciones - nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho- de acuerdo con las pretensiones de la demanda y la finalidad que se busque a través de ella.
- Tampoco se vulnera la garantía de efectividad de los derechos de los asociados, al impedir el ejercicio conjunto de las dos acciones contra un acto administrativo, ya que lo contrario implicaría desconocer la facultad del legislador otorgada por el constituyente de regular las distintas acciones de acuerdo con la naturaleza, características y finalidad de cada una de ellas.
- Finalmente, no se configura vulneración alguna al debido proceso ya que, bien sea a través del ejercicio de la acción de nulidad o de la de nulidad y restablecimiento del derecho, es viable impugnar el acto que desconoció el derecho de audiencia y defensa.

2. Intervención de la Universidad Nacional de Colombia.

A solicitud de esta Corporación, la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, presentó escrito de intervención para señalar que la interpretación dada por el Consejo de Estado al artículo 84 del C.C.A. afecta los derechos de las personas al debido proceso y al libre acceso a la administración de justicia. Para sustentar su posición, adujo:

- Una persona que se vea afectada por una decisión de contenido particular emanada de la Administración, encuentra en la vía judicial dos opciones para lograr el restablecimiento de sus derechos. Una primera, que es la de acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad de dicho acto y la consecuente reparación de su derecho; para lo cual debe tener en cuenta los requisitos que se le imponen como lo son el plazo para ejercerla -4 meses- y la demostración del interés legítimo, entre otros. En el evento en que pierda esa oportunidad, podrá acudir a la acción de simple nulidad y solicitar la mera nulidad del acto, como una forma de contribuir al mantenimiento del orden jurídico.
- Mientras que en el primer evento al ciudadano afectado lo motiva un interés particular reparatorio, en el segundo lo moverá la simple obligación de contribuir a la salvaguarda del orden jurídico. Por ello, imponerle al particular afectado, a más de la carga de no

solicitar la reparación del daño sufrido por el acto de la Administración, el límite de no poder acceder a la justicia para por lo menos lograr el retiro del acto ilegítimo, es una restricción que ni la Constitución ni el C.C.A. han previsto, por lo que la interpretación que se le ha dado al artículo demandado vulnera los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

3. Intervención de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Por solicitud de esta Corporación, el Decano de la facultad de jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario presentó escrito de intervención a través del cual solicita se declare la constitucionalidad condicionada de la norma acusada, con base en las siguientes consideraciones:

- El artículo 84 del C.C.A. no establece distinción entre los actos administrativos que pueden ser atacados por medio de la acción de simple nulidad; razón por la cual, en éste sentido, le asiste razón al demandante ya que la interpretación que efectúa el Consejo de Estado impone unas determinadas calidades al acto administrativo demandable que terminan por restringir, indebidamente, el acceso a la acción de simple nulidad.
- Así, no es dable al intérprete sobreponerse al legislador exigiendo a quien pretende la nulidad de un acto administrativo particular y concreto, cumplir unos requisitos que la ley no incluye.
- La doctrina de los móviles y finalidades limita, sin sustento legal alguno, el acceso a la justicia en aras de preservar el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prefiriendo la pervivencia del acto nulo antes que retirarlo del mundo jurídico. Si el legislador hubiese querido limitar la acción de simple nulidad a determinado tipo de actos, lo hubiese consignado de manera expresa en el texto legal.
- A pesar de que la Corte ha señalado que no es a ésta Corporación a quien compete por regla general establecer el sentido de las normas legales, el control de constitucionalidad implica un juicio que busca determinar si una norma legal es o no conforme con la Carta. Para la viabilidad de este juicio debe primeramente establecerse el significado de la norma, por lo que la Corte se encuentra habilitada para efectuar una interpretación de la ley.
- De esta manera, si se acude al principio de conservación del derecho, cuando una disposición admite una interpretación que no riña con la Constitución, es deber de la Corte declarar la norma exequible de manera condicionada y no retirarla del ordenamiento.
- En conclusión, la norma debe declararse exequible de manera condicionada para permitir así que ésta produzca los resultados queridos por el legislador; esto es, que se logre la declaratoria de nulidad de los actos administrativos sin atender a ningún otro condicionamiento.

4. Otras intervenciones.

4.1 Los ciudadanos Daniel Forero Florián, Julián Cifuentes Bolívar, Oscar Cruz, Adriana Plazas Cadena, Nini Johana Castro Cortes, Fredy Andrei Herrera Osorio, Yari Bellmont y

María Helena Caviedes Camargo, presentaron escrito de intervención para coadyuvar con la demanda. En relación con el tema de la demanda, sostuvieron:

- Si una de las finalidades del Estado es la de garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos, no resulta coherente la aplicación de una doctrina como la de los móviles y finalidades, con la que se busca condicionar la posibilidad de interponer la acción de simple nulidad, al hecho de que se persiga un fin altruista, limitándose el acceso a otro posible mecanismo para lograr la satisfacción del derecho.
- Del tenor literal del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo se deduce que el legislador no tuvo la intención de excluir a los actos particulares y concretos de la acción de simple nulidad. Ello es tan evidente, que introdujo causales que solamente pueden predicarse de los actos de contenido particular como el la de la violación del derecho de audiencia y defensa.
- Cuando el legislador, dentro del amplio margen de potestad configurativa, no ha establecido requisitos para hacer uso de una determinada acción, es contrario al derecho de acceso a la administración de justicia que el propio poder judicial lo exija.
- La interpretación que el Consejo de Estado ha dado al artículo 84 del C.C.A., no sólo restringe el acceso a la administración de justicia, sino que también vulnera el principio de separación de los poderes públicos, ya que el juez no puede establecer restricciones que el legislador no ha consagrado.
- La imposición de un móvil social para acceder al acción de nulidad contra los actos de carácter particular y concreto, constituye un "aditamento artificial" que rebasa el contenido del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.
- La nulidad del acto administrativo es un vicio único. Así, cuando la nulidad es la única pretensión de la demanda, lo que cabe invocar es la acción de simple nulidad. Por el contrario, cuando la solicitud de nulidad va acompañada de una petición de restablecimiento del derecho, lo que cabe es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad legal prevista, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia y le solicitó a la Corte Constitucional que se declarara inhibida para pronunciarse de fondo en relación con la demanda formulada contra del artículo 84 del C.C.A., por no haberse configurado un cargo concreto de inconstitucionalidad contra dicho precepto.

Sobre el particular, sostuvo el Ministerio Público que "[E]l alcance e interpretación que de una norma fije la jurisdicción competente, en ejercicio de sus facultades constitucionales, no constituye un cargo del cual deba ocuparse la Corte y, por lo tanto, si la demanda fuese admitida, la alta Corporación Constitucional deberá declararse inhibida en virtud del principio de separación de las jurisdicciones."

Para la agencia fiscal, la doctrina de los móviles y finalidades, unificada por el Consejo de Estado en la Sentencia del 10 de agosto de 1996, constituye la interpretación que el

máximo organismo de la jurisdicción contencioso administrativa, en ejercicio de sus competencias constitucionales, "ha hecho acerca de la correcta aplicación de una norma legal referida al ejercicio racional de una acción contenciosa por parte de los ciudadanos y, ello, en manera alguna puede estar dentro de la órbita de control de constitucionalidad que la Carta Política ha deferido a la Corte Constitucional".

En este sentido, adujo que lo pretendido por la jurisprudencia del contencioso administrativo, a través de la doctrina de los móviles y finalidades, "es que no se desnaturalice la esencia de cada una de las acciones que el legislador ha previsto en el sistema jurídico, porque bajo el manto de la acción de simple nulidad, que puede ser interpuesta en cualquier tiempo, no pueden los ciudadanos lograr propósitos e intereses personales cuando su derecho de acción ha caducado; es por ello que debe estar presente en el ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 el interés de la legalidad y, en determinados casos, -nulidad de actos particulares que conllevan restablecimiento-, un interés colectivo de orden social o económico."

Así las cosas, concluye la agencia fiscal señalando que la argumentación del actor, en el sentido de sostener -con base en la jurisprudencia constitucional- que la interpretación de una norma legal puede ser tenida como cargo de inconstitucionalidad cuando la misma involucre un problema de carácter constitucional, no se aplica a éste caso, ya que ello equivaldría a desconocer la facultad constitucional que posee la Sala Plena del Consejo de Estado para unificar los criterios relativos a la aplicación de las normas que rigen esa jurisdicción especializada.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de un Decreto con fuerza de Ley, por este aspecto, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-5 de la Constitución Política.

2. El problema jurídico.

2.1. Como se deduce del texto de la demanda y de lo expresado en las distintas intervenciones, en el presente juicio le corresponde a la Corte establecer si el alcance normativo reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado al artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (C.C.A.), en el sentido de condicionar la procedencia de la acción de simple nulidad contra los actos de contenido particular, a los casos en que la ley lo consagre expresamente o cuando éstos representen interés para la comunidad, resulta contrario a las garantías constitucionales de defensa y acceso a la administración de justicia, particularmente, por no estar contenidas tales exigencias en el texto del precepto acusado ni deducirse de la regla que allí se fija.

2.2. Ahora bien, teniendo en cuenta que tanto la Fiscalía General de la Nación como el Ministerio Público, en sus respectivas intervenciones, califican la demanda de inepta y solicitan a la Corte abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo, un primer asunto debe resolver esta Corporación, cual es el de verificar si, en el presente caso, la acusación se ajusta a los requisitos formales y sustanciales de procedibilidad de la acción pública de

inconstitucionalidad, tal y como aparecen consignados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

3. Requisitos formales y materiales de las demandas de inconstitucionalidad. Competencia de la Corte para conocer sobre cargos relacionados con la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

3.1. Como es sabido, el artículo 241 de la Carta Política le confía a la Corte Constitucional *"la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución"*. En cumplimiento de tal propósito, la preceptiva citada le asigna a dicho órgano la función de ejercer el control de constitucionalidad de las normas jurídicas, otorgándole plena competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que formulen los ciudadanos contra las leyes y decretos con fuerza de ley, *"tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación"*.

3.2. Conforme lo ha señalado esta Corporación en abundante y reiterada jurisprudencia, la posibilidad de promover acciones públicas en defensa de la Constitución y su consecuente estudio por parte de un tribunal especializado, comporta una verdadera garantía de institucionalidad política, en cuanto permite a los coasociados *"ejercer un control permanente sobre el organismo soberano a quien compete hacer las leyes, facilitando la correspondiente anulación de aquellas normas que se expidan en contravía de la Carta Fundamental o que resulten incompatibles con su texto."*²

3.3. El hecho de que el control de constitucionalidad de las leyes se active a través del ejercicio ciudadano de un derecho político de aplicación inmediata, como es el de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política (C.P. art. 40-6), constituye una manifestación implícita de los principios democrático y pluralista, que a su vez fija un límite en el ámbito de competencia funcional del organismo de control, pues le impide a éste asumir de oficio la revisión de las normas jurídicas, debiendo examinar tan sólo aquellas que han sido formalmente acusadas ante su seno. En otras palabras, *"implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal"*³.

3.4. A partir de la importancia de la acción pública de inconstitucionalidad, en el propósito de regular la competencia de la Corte y el procedimiento que ha de surtir con ocasión de su ejercicio, el Decreto 2067 de 1991 consagra los requisitos mínimos que debe cumplir la demanda, requisitos que, según lo expone la doctrina constitucional vigente, antes que dirigirse a contrarrestar la eficacia y efectividad de la acción pública, pretenden *"hacer viable su ejecución material, contribuyendo, en gran medida, al logro de una pronta y cumplida justicia"*⁴. En estos términos, el artículo 2° del citado ordenamiento dispone que son presupuestos de procedibilidad del juicio de inexequibilidad, sin los cuales la Corporación no puede asumir el estudio de fondo y proferir la respectiva sentencia, el que la demanda señale expresamente: (i) las disposiciones legales acusadas de inconstitucionales, (ii) las normas de la Constitución que se estiman como violadas y (iii) las razones o motivos que llevan a su aparente desconocimiento.

3.5. En lo que hace a este último requisito -el de consignar en el texto de la demanda el concepto o razón en que se funda la solicitud de inexequibilidad-, habrá de precisar la Sala que el mismo no constituye una mera exigencia formal cuya inobservancia pueda ser

superada o corregida por el juez durante el curso del proceso. Tal y como lo ha sostenido esta Corte en múltiples pronunciamientos, el citado presupuesto comporta para el titular de la acción pública una verdadera carga procesal de contenido sustancial, que lo obliga a "definir con toda claridad la manera como la disposición desconoce o vulnera la Carta Política"⁵. Definición que se traduce, necesariamente, en la formulación de por lo menos un cargo directo de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, que le facilite al operador jurídico cumplir fielmente el objetivo propuesto con el juicio de inexequibilidad, como es el de establecer, en abstracto, si hay lugar a una oposición objetiva y verificable entre la norma impugnada y el conjunto de las disposiciones constitucionales⁶. Sobre el punto, se ha pronunciado la jurisprudencia en los siguientes términos:

"La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales.

El análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga..." (Sentencia C-357/97, M.P. doctor José Gregorio Hernández Galindo).

En decisión posterior, se reiteró:

En esta medida, puede afirmarse, sin lugar a equívocos, que la sólo acusación de un precepto legal con la indicación de los dispositivos superiores en apariencia infringidos, no llena las expectativas de procedibilidad del juicio, ya que resulta relevante y necesario la formulación de por lo menos un cargo directo de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, que a su vez permita al juzgador determinar si en realidad existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política." (Sentencia C-380/2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

3.6. Indicar de manera directa y concreta la forma como las normas acusadas vulneran la Carta, es, entonces, lo que garantiza la validez del juicio de inconstitucionalidad y su ulterior conclusión a través del respectivo pronunciamiento de fondo. Por ello, aquellas demandas en las que se formulen cargos indeterminados e indirectos, que carezcan de un grado mínimo de razonabilidad y que no se dirijan a atacar el contenido material de la preceptiva impugnada, no están llamadas a prosperar ya que desbordan la concepción abstracta que identifica el proceso constitucional y, por lo tanto, el ámbito de competencia funcional del organismo de control que, como se dijo, se supedita al cotejo impersonal de la norma legal acusada con los mandatos superiores.

3.7. Sobre la base de los anteriores criterios, esta Corporación ha venido señalando que, en principio, no le corresponde al juez constitucional resolver aquellos debates suscitados en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley, pues es claro que en estos casos no se trata de cuestionar el contenido literal de la norma impugnada, sino el sentido o alcance que a ésta le haya fijado la autoridad judicial competente. Según lo ha señalado, en tanto es la propia Constitución la que establece una separación entre la jurisdicción constitucional y las otras jurisdicciones, los conflictos jurídicos que surjan como consecuencia del proceso de aplicación de las normas legales han de ser resueltos por los jueces ordinarios y especializados a quien se les asigna dicha función.⁷

3.8. No obstante, también este alto Tribunal ha admitido que por vía de la acción pública de inexequibilidad se puedan resolver los conflictos atinentes a la interpretación de las normas jurídicas, cuando aquellos "está[n] involucrando un problema de interpretación constitucional"⁸ y el mismo se origina directamente en el texto o contenido de la disposición impugnada. El hecho de que a un enunciado normativo se le atribuyan distintos contenidos o significados, consecuencia de la existencia de un presunto margen de indeterminación semántica, conlleva a que la escogencia práctica entre sus diversas lecturas trascienda el ámbito de lo estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional, en cuanto que sus alternativas de aplicación pueden resultar irrazonables y desconocer los mandatos superiores.

3.9. Ciertamente, conforme al criterio hermenéutico fijado por la jurisprudencia de la Corporación, si una preceptiva legal puede ser interpretada en más de un sentido por parte de las autoridades judiciales que tienen a su cargo la aplicación de la ley, y alguna de ellas entra en aparente contradicción con los valores, principios, derechos y garantías que contiene y promueve la Constitución Política, corresponde a la Corte adelantar el respectivo análisis de constitucionalidad con el fin de establecer cual es la regla normativa que, consultando el espíritu del precepto, en realidad se ajusta o se adecua a la Carta Política.

3.10. Nótese que si a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (C.P. art. 241), su actividad como órgano de control, cuando lo que se impugna es la orientación jurisprudencial dominante de un texto legal, no puede limitarse a la mera confrontación exegética entre éste y el Estatuto Superior, sino que debe extenderse también al plano de la interpretación procediendo a "dilucidar los distintos sentidos posibles de los supuestos impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívocos que contrarían la Constitución."⁹ De este modo, el principio de prevalencia o supremacía de la Carta, contenido en el artículo 4° Superior, se hace extensivo tanto al tenor literal de la ley como al significado abstracto y real fijado por la autoridad judicial responsable -derecho viviente-, ya que en un Estado de Derecho no pueden subsistir aplicaciones normativas irrazonables que desborden el marco jurídico que fija la Constitución.¹⁰ Sobre el punto, cabe citar la siguiente jurisprudencia de la Corte en la que se afirmó:

"No puede entonces la Corte Constitucional, como regla general, establecer cual es el sentido autorizado de las normas legales. Sin embargo, el anterior principio se ve matizado por los siguientes dos elementos que provocan una constante interpenetración de los asuntos legales y constitucionales. De un lado, es obvio que un proceso de control de constitucionalidad implica siempre un juicio relacional que busca determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales. Este juicio no es entonces posible si no se establece previamente el significado de la norma legal. Ningún tribunal constitucional puede entonces eludir la interpretación de las normas legales. De otro lado, la Constitución es norma de normas y constituye la base de todo el ordenamiento positivo (CP art. 4°), por lo cual los jueces ordinarios están también sometidos al imperio de la Constitución. Esto significa que los jueces ordinarios tampoco pueden dejar de lado la interpretación de las normas constitucionales al ejercer sus funciones." (Sentencia C-496 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Y en reciente pronunciamiento, la Corte reiteró:

"Si bien es cierto que el punto objeto de controversia que ahora ocupa la atención de la Sala se origina en la interpretación que se hace de las normas acusadas y no en su texto literal, la Corte no puede declararse inhibida para conocer de la acusación presentada, toda vez que la interpretación que hace la actora de los preceptos acusados, está involucrando un problema de interpretación constitucional que, a diferencia de otros problemas de hermenéutica, debe ser resuelto por esta Corporación, como ente encargado de la guarda e integridad de la Constitución.

No se trata de establecer, en el caso sometido a análisis de esta Corte, el alcance de los dos preceptos acusados, asunto que compete a la jurisdicción contencioso administrativa y frente al cual, esta Corporación tendría que declararse incompetente, sino de efectuar una interpretación de ellos acorde con los principios, fines y valores que subyacen en la Constitución..." (Sentencia C-1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

3.11. Así las cosas, es indudable que la función de garantizar la vigencia efectiva de la Constitución, incluye, bajo ciertos parámetros de procedibilidad, la de verificar que los jueces y demás autoridades públicas interpreten y apliquen las leyes en armonía con las prescripciones superiores, pues la Constitución, como norma de normas, constituye el orden jurídico fundamental del Estado y, por ende, el eje central de todo el derecho interno (C.P. art. 4º). A este respecto, recuérdese que, según lo tiene establecido esta Corporación, "la autonomía que la Corte reconoce a la interpretación legal o judicial tiene como límite la arbitrariedad y la irrazonabilidad de sus respectivos resultados"¹¹, siendo el control de constitucionalidad una vía expedita para reivindicar el verdadero alcance de la ley y de su validez frente a la Carta, particularmente, cuando a la luz del derecho viviente ésta entra en contradicción con el texto Superior.

3.12. Adelantar el juicio de inconstitucionalidad de aquellas normas que generan conflictos en torno a su verdadero significado y alcance, no implica, entonces, una intromisión o desplazamiento de la competencia asignada a los jueces para aplicar la ley en cada caso en concreto, pues, en realidad, el proceso de control abstracto -en estos casos- se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley.

3.1. La demanda que se estudia plantea un verdadero problema de interpretación constitucional que habilita a la Corte para proferir decisión de fondo.

3.1.1. Siguiendo los fundamentos de la demanda, no cabe duda que la actual controversia constitucional se plantea en torno a la forma como el Consejo de Estado viene interpretando el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (C.C.A.), por medio del cual se regula la acción de simple nulidad. Aplicando la doctrina de "los motivos y finalidades", el máximo organismo de la jurisdicción contenciosa sostiene que, por vía del contencioso público de anulación, pueden controvertirse los actos administrativos de contenido general y, por fuera de éstos, sólo los actos de contenido particular y concreto que expresamente señale la ley o que tengan trascendencia social y representen un interés para la comunidad. Conforme a éste criterio de interpretación, la mayoría de los actos administrativos de contenido particular no pueden, entonces, ser impugnados a través del ejercicio de la acción de simple nulidad, debiendo necesariamente acudir

para tales efectos a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuyo término de caducidad es de cuatro meses.

3.1.2. Para el actor y algunos de los intervinientes, la lectura que el Consejo de Estado hace de la norma impugnada desborda su verdadero marco de aplicación, ya que lo único que ésta exige para que proceda la acción de simple nulidad es que el acto acusado esté incurso en alguna de las causales de anulación allí previstas, sin entrar a distinguir entre actos de contenido general o particular, ni exigir respecto de estos últimos la existencia "de un móvil patriótico como condición para que la demanda sea apta formalmente". Así, consideran que el criterio de interpretación que adopta el Consejo de Estado resulta restrictivo y violatorio de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en cuanto transgrede la integridad del ordenamiento jurídico e impide a los administrados recurrir a la acción de simple nulidad para impugnar los actos de contenido particular, en las condiciones previstas por el legislador dentro del citado artículo 84 del C.C.A.

3.1.3. Pues bien, acogiendo los criterios hermenéuticos vertidos en el punto anterior (1.1.), encuentra la Corte que si bien el demandante no estructuró un cargo directo de inexequibilidad contra el contenido material del texto impugnado, lo que en principio daría lugar a un fallo inhibitorio, la interpretación que el Consejo de Estado ha hecho de la norma y su ulterior cuestionamiento por parte de los distintos sujetos procesales -entre los cuales se cuenta al actor-, involucra sin lugar a equívocos un problema de interpretación constitucional que obliga a este organismo de control a asumir la competencia en el presente caso, con el propósito de definir si el sentido reconocido al precepto acusado por el máximo organismo de la jurisdicción contenciosa, que a su vez determina la forma como en la práctica éste viene siendo aplicado y que constituye la orientación dominante del texto en cuestión, armoniza con las garantías constitucionales que se aducen como violadas.

3.1.4. En este sentido, la competencia de la Corte se encuentra plenamente justificada, toda vez que el examen de constitucionalidad ha de concentrarse en la regla de derecho que por vía de interpretación define el ámbito de procedibilidad de la acción de simple nulidad frente a los actos administrativos de contenido particular y concreto, buscando establecer si el supuesto de hecho atribuido a la norma acusada por el interprete autorizado (art. 84 del C.C.A.), constituye una restricción ilegítima al ejercicio de los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

3.1.5. Así las cosas, para los efectos de abordar el estudio del problema jurídico planteado en esta causa, resulta necesario que la Corte se refiera, tanto al tratamiento que el derecho colombiano le ha dado a la acción de nulidad, como al valor y alcance que la jurisprudencia del Consejo de Estado le ha reconocido a los preceptos que la regulan. En este contexto, se procederá a resolver si, a la luz de los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, la orientación jurisprudencial reconocida al artículo 84 del C.C.A. por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo se ajusta a la Constitución Política.

4. El contencioso de anulación en el derecho colombiano.

4.1. La construcción jurídica y política del Estado Social de Derecho descansa en el principio de legalidad, que conlleva no sólo a que toda la actuación de los órganos del

poder público se someta a la Constitución y a las leyes (artículos 1, 2, 6, 121, 123, inciso 2 y 124), sino también a la necesidad de que el ordenamiento positivo instituya toda una gama de controles políticos y jurídicos para sancionar las actuaciones que se desvíen de los parámetros normativos a que están sometidas. En orden a preservar real y efectivamente la legalidad de la actividad administrativa, surge en el derecho colombiano el contencioso de anulación que constituye una verdadera garantía jurídica de los ciudadanos para asegurar que los actos de la Administración Pública, tanto los de carácter general y abstracto como los de contenido particular y concreto, se adecuen a las normas jurídicas preexistentes, con lo cual se propende por la defensa de la legalidad en abstracto y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

4.2. En Colombia, el contencioso de anulación se reguló inicialmente en la Ley 130 de 1913, la cual a su vez vino a constituir el primer Estatuto "*sobre la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*". Según lo expresado por la doctrina y la jurisprudencia nacional, en dicho ordenamiento se consagraron dos tipos de acciones notoriamente diferenciadas: la acción de nulidad, que podía ser ejercida por cualquier persona y cuyo objetivo era buscar la declaratoria de nulidad del acto administrativo que se considerara contrario a la Constitución o a la ley aplicable (arts. 52, 72 y 78); y la acción privada, promovida sólo por quien demostrara un interés legítimo y dirigida a obtener la nulidad de los actos violatorios de derechos subjetivos de naturaleza civil (art. 80). En los dos casos, la citada ley disponía que la solicitud de nulidad debía promoverse ante el órgano jurisdiccional competente, dentro de los noventa (90) días siguientes a la sanción, ejecución o publicación del respectivo acto (arts. 53 y 81).

Cabe destacar que, atendiendo a una interpretación armónica y sistemática de estas dos acciones, por vía jurisprudencial se reconoció la existencia de una *acción mixta*, la cual podía ejercerse por el afectado para lograr la declaratoria de nulidad del acto, tanto por ser contrario a una ley superior como por violar los derechos civiles individuales¹². No obstante el surgimiento doctrinal de esta tercera acción, para ese entonces no se podía hablar con propiedad de un restablecimiento del derecho a favor de la persona agraviada, pues el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, si bien ya se había insinuado a nivel de algunas decisiones judiciales, sólo había alcanzado un incipiente grado de desarrollo en el contexto estrictamente jurisprudencial¹³; precisamente, como consecuencia de la competencia que le fue asignada en el artículo 4° de la Ley 80 de 1935 a los tribunales contenciosos, para proceder a fijar los posibles efectos reparadores cuando la declaratoria de nulidad del acto era consecuencia del ejercicio de la acción privada.

4.3. Posteriormente, el Congreso expidió la Ley 167 de 1941 "*sobre organización de la jurisdicción contencioso-administrativa*", en la que, reiterándose el principio de la prevalencia de la norma superior, se mantuvo vigente la acción de simple nulidad con características similares a las previstas en el régimen anterior, salvo en lo que se refiere al término de caducidad (art. 66), y se instituyó la llamada acción de plena jurisdicción, la cual podía ser promovida por quien se creyera lesionado en un derecho suyo amparado en una norma de carácter civil o administrativo, buscando con ello, además de la declaratoria de nulidad del acto, el verdadero restablecimiento del derecho afectado mediante el reconocimiento de una indemnización o de la prestación correspondiente (art. 67). Ha de agregarse que, a partir de la expedición de la Ley 167, también era posible solicitar el restablecimiento del derecho afectado cuando la causa de la violación provenía de un hecho o una operación administrativa, evento en el cual no era necesario ejercitar la

acción de plena jurisdicción sino demandar directamente de la Administración las indemnizaciones a que hubiera lugar¹⁴.

También es del mayor interés señalar que, con la promulgación de la citada Ley 167, se suprimió el término de caducidad previsto en la Ley 130 de 1913 para la acción de simple nulidad, de manera que ésta podía ejercerse en cualquier tiempo, y se le reconoció a la acción de nulidad y plena jurisdicción un término de caducidad de cuatro meses, los cuales empezaban a correr una vez fuera publicado, notificado, comunicado o ejecutado el respectivo acto administrativo.

4.4. Con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, y en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982, el Presidente de la República expidió el Decreto 01 de 1984, el cual, con algunas modificaciones y adiciones hechas en normas posteriores, contiene el actual Código Contencioso Administrativo (C.C.A.). Este ordenamiento, al margen de establecer una completa regulación sobre los medios de control judicial de la actividad administrativa -acorde con el derecho comparado-, en lo que se refiere al contencioso de anulación conserva en gran medida las previsiones de la Ley 167 de 1941, modificando la denominación de la llamada acción de plena jurisdicción, en adelante acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y concretando el marco de aplicación del precitado instituto. Nótese que, de acuerdo con la fórmula adoptada en el artículo 83 del C.C.A., en el que se define el ámbito de competencia funcional de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en nuestro régimen jurídico todos los actos de la Administración Pública están sometidos al control de legalidad de esta jurisdicción, superándose definitivamente cualquier inmunidad que hubiera podido tener el poder público en el ejercicio de las competencias del Estado.

4.5. Así, en el artículo 84 del C.C.A. -tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989-, se faculta a todas las personas para demandar la nulidad de los actos administrativos, no sólo cuando éstos infrinjan las normas en que debían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. Del mismo modo, en el artículo 85, subrogado por el artículo 15 del Decreto 2304 de 1989, se regula la acción de nulidad y restablecimiento, mediante la cual se le concede a quienes se crean lesionados en un derecho amparado por la ley, la posibilidad de solicitar la declaratoria de nulidad del acto y el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en aras de lograr su pleno restablecimiento o la reparación del daño. En relación con el término de caducidad, en los numerales 1° y 2° del artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, se reproduce la previsión contenida en el artículo 83 de la Ley 167 de 1941, según la cual, la acción de nulidad puede ejercerse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto, y la de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto.

5. Jurisprudencia del Consejo de Estado en torno a la aplicación de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho. Doctrina de "los motivos y finalidades". Criterio imperante.

5.1. Al amparo de la regulación legal contenida en la Ley 167 de 1941 y en el Decreto 01 de 1984, tal y como éste fue modificado por el Decreto 2304 de 1989, la jurisprudencia del

Consejo de Estado se ha pronunciado sobre las diferencias y similitudes que determinan el ámbito de aplicación de las acciones de nulidad y de plena jurisdicción o nulidad y restablecimiento del derecho. Del análisis de las distintas decisiones adoptadas al respecto, puede afirmarse que el criterio de interpretación para delimitar las dos acciones ha tenido la siguiente evolución jurisprudencial:

5.2. Hasta los inicios del mes de agosto del año de 1961, durante la vigencia de la Ley 167 de 1941, el máximo organismo de la jurisdicción contencioso administrativa sostenía que la naturaleza del acto demandado era lo que permitía diferenciar las dos acciones y adecuar su ejercicio procesal. Aplicando este criterio, consideró que cuando el acto administrativo era creador de una situación jurídica general, su enjuiciamiento sólo era posible por vía de la acción de simple nulidad. Pero si lo que éste regulaba era una situación jurídica de carácter particular y concreto, la acción que debía ejercitarse era la de plena jurisdicción o de nulidad y restablecimiento del derecho.¹⁵

5.3. En Sentencia del 10 de agosto de 1961¹⁶, estando todavía vigente la citada Ley 167 de 1941, el Consejo de Estado (con ponencia del H. Consejero Carlos Gustavo Arrieta), procedió a rectificar el anterior criterio jurisprudencial mediante la adopción de la doctrina "de los motivos y finalidades". Con la consagración de esta doctrina, se buscó distinguir y separar las dos acciones, no a partir de la naturaleza propia del acto -si es de contenido particular y concreto o de contenido general y abstracto-, sino de los motivos determinantes y de las finalidades que han conducido a su impugnación por la vía de la jurisdicción administrativa. De este modo, se estimó que, en principio, la acción de simple nulidad procedía contra los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas generales y de situaciones jurídicas particulares, cuando en ambos casos la pretensión se concretara en la defensa de la legalidad y la tutela del orden jurídico abstracto; salvo que, tratándose de un acto de contenido particular, la declaratoria de nulidad conllevara al restablecimiento automático de un derecho. En relación con la aplicación de la doctrina de "los motivos y finalidades", se dijo en citada Sentencia lo siguiente:

"No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso popular de anulación. El criterio a seguir para apreciar su procedencia es el que imponen esos mismos preceptos. Son los motivos determinantes de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la ley, los elementos que sirven para identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia. En los artículos 62 a 66 se repite insistentemente que 'los motivos' que dan oportunidad a su ejercicio son la violación de la Constitución, de la ley y de las otras disposiciones superiores de derecho. Dentro de ese concepto de infracción de los estatutos quedan incluidos el abuso, la desviación de poder y la irregularidad formal, porque estas nociones, en realidad, son simples aspectos del fenómeno de la violación legal.

De los preceptos en cita se colige que los únicos motivos determinantes del contencioso popular de anulación son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, y que sus finalidades son las de someter a la administración pública al imperio del derecho objetivo. Pero como la causa y objetivo de la acción son incompatibles con la protección de derechos particulares, al utilizarla con este último propósito se desnaturaliza la esencia del sistema. Habría una simulación de motivos, de intereses y de fines que los textos rechazan implícitamente. La aceptación de ese sistema traería como consecuencia el desconocimiento de los mandatos legales sobre caducidad de la acción privada.

Los motivos y finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas asignan a la acción. Es presumible esta similitud de causas y objetivos cuando se acciona por la vía del contencioso de anulación contra actos impersonales y abstractos, porque esta clase de ordenamientos entrañan una violación continua y permanente de la legalidad objetiva que afecta directamente a toda la comunidad y lesionan los derechos de todos en el presente y en el futuro. El posible interés que anime al demandante se diluye en el interés general de la sociedad. Distinta es la situación cuando el recurso se dirige contra actos particulares. En este evento, el quebrantamiento de la legalidad no tiene el carácter de continuidad y permanencia, sino que es ocasional y episódico, y sólo afecta directa e inmediatamente a determinada persona.

Cuando se utiliza el contencioso de anulación contra actos particulares, la doctrina de los motivos y finalidades opera en dos formas: si la declaratoria de nulidad solicitada no conlleva el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, el contencioso popular puede ejercitarse inclusive por el titular de ese derecho; pero si la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada por la decisión enjuiciada, el recurso objetivo no será admisible, salvo que la acción se intente dentro de los cuatro meses de que habla la ley."

5.4. Con posterioridad a la precitada sentencia de 1961, la doctrina de "los motivos y finalidades" ha sido objeto de diversas aclaraciones, modificaciones y adiciones por parte del Consejo de Estado. Así, en Auto de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 8 de agosto de 1972, se reiteró la precitada doctrina aclarándose que, si bien la acción de nulidad procede contra todos los actos administrativos -generales e individuales- con el único propósito de garantizar el orden jurídico, cuando con la petición de nulidad del acto se persigue el restablecimiento de los derechos particulares, civiles o administrativos presuntamente afectados, se está ante una pretensión litigiosa que se debe hacer valer de acuerdo al régimen de la acción de plena jurisdicción.

5.5. Ya frente al contenido de los artículos 84 y 85 del Decreto 01 de 1984, tal y como fueron modificados por los artículos 14 y 15 del Decreto 2304 de 1989, en providencia de la Sección Segunda del 2 de agosto de 1990, el Consejo de Estado le introdujo una clara modificación a la doctrina de los motivos y finalidades, al sostener que sólo resultaba admisible promover la acción de simple nulidad contra los actos de contenido particular y concreto, en los casos expresamente definidos por la ley. Esta posición fue a su vez complementada en Auto de la Sala Plena del 16 de mayo de 1991, al aceptarse en él que por fuera de los casos señalados en las normas jurídicas, también era posible promover la acción de simple nulidad contra actos creadores de situaciones jurídicas individuales, en el evento en que éstas tengan especial incidencia en los derechos ciudadanos, del Estado, de las libertades de los asociados y de la comunidad en general, trastornando el orden jurídico y los principios de igualdad o equidad.

5.6. Nuevamente, en Sentencia de la Sección Primera del 26 de octubre de 1995¹⁷, el criterio de interpretación de la doctrina de los motivos y finalidades fue ampliado, en el sentido de afirmarse que la acción de simple nulidad cabe contra los actos de contenido particular y concreto, no sólo en los casos definidos expresamente por la ley, sino también cuando el acto represente un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar el orden público

social o económico; caso en el cual es necesario vincular al proceso a la persona directamente afectada con el acto.

5.7. No obstante lo anterior, en Sentencia de la Sección Tercera del 18 de abril de 1996, la Corporación retomó la versión original de la doctrina de los motivos y finalidades, reconociéndole plena vigencia a la jurisprudencia del 10 de agosto de 1961. Criticando el criterio de interpretación restrictivo que venía promoviendo la Sección Primera, se manifestó en esta providencia que a menos de que la ley lo prohibiera expresamente, era procedente la acción de simple nulidad contra todos los actos creadores de situaciones jurídicas particulares y concretas, siempre y cuando su nulidad no conllevara a un restablecimiento automático del derecho subjetivo para el administrado. Al respecto, se lee en el fallo: "La tesis de la Corporación, con ponencia del consejero Arrieta L. (sent. Ago. 10/61) acata en toda su extensión la regla que contempla el artículo 84. Basta leer dicha providencia para corroborar ese aserto. En interés de la legalidad todos los actos, sin distingos, son susceptibles de la acción de simple nulidad. Pero cuando esa nulidad implica el restablecimiento del derecho del administrado la acción no podrá instaurarse sino por el interesado y dentro del término señalado en la ley".

5.8. Finalmente, la Sala Plena del máximo organismo de la jurisdicción administrativa, en Sentencia del 10 de agosto de 1996 (C.P. Daniel Suárez Hernández), optó por unificar los distintos criterios de interpretación surgidos con ocasión de la aplicación de la doctrina de los motivos y finalidades. Reafirmando en gran medida la posición adoptada en la Sentencia del 26 de octubre de 1995, tuvo oportunidad de precisar que la acción de simple nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A, además de proceder contra todos los actos de contenido general y abstracto, también puede promoverse contra ciertos actos creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas en los siguientes dos casos: (i) cuando expresamente lo consagre la ley y (ii) cuando el acto, al margen de su carácter particular, despierte un especial interés para la comunidad que trascienda el mero interés de la legalidad en abstracto, comprometiendo el orden público, social o económico del país. En las demás situaciones, precisa la jurisprudencia, la acción de simple nulidad no será admisible respecto de los actos particulares, debiendo acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del plazo a que hace referencia expresa el artículo 136 del C.C.A; esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto. Sobre el particular, se expresó en la providencia citada:

"En virtud de las anteriores consideraciones, y en procura de reafirmar una posición jurisprudencial en torno de eventuales situaciones similares a la que ahora se examina, estima la Sala que "además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, es especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos." De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación."

5.9. La posición asumida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la Sentencia del 10 de agosto de 1996, ha sido reiterada de manera uniforme por el Consejo de Estado, entre otras, en las siguientes providencias: Autos de la Sección Primera de 1° de julio y 4 de noviembre de 1999, expedientes 5444 y 5372 (C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola); Auto de la Sección Segunda del 1° de junio de 2000, expediente 2220-99 (C.P. Ana Margarita Olaya forero); Auto de la Sección Primera del 30 de marzo de 2000, expediente 6053 (C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); Auto de la Sección Primera del 27 de septiembre de 2001, expediente 17001-23-31-000-2000-1038-01 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Primera del 14 de febrero de 2002, expediente 6581 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Cuarta del 12 de abril de 2002, expediente 12627 (C.P. Ligia López Díaz).

5.10. Como ya se ha indicado, sobre este último criterio de interpretación judicial, que constituye la orientación dominante de la forma como el máximo tribunal de lo contencioso administrativo viene aplicando el artículo 84 del C.C.A., es que se ha estructurado el presente enjuiciamiento. Consideran los distintos sujetos procesales, entre los cuales se cuenta y se destaca al demandante, que la posición asumida por el Consejo de Estado viola el derecho de acceso a la justicia, pues le adiciona al citado artículo elementos normativos ajenos a su espíritu y contenido, que impiden al ciudadano acudir al contencioso de simple anulación para demandar cualquier acto de contenido particular y concreto.

5.11. Pues bien, en el contexto de esta acusación, procede la Corte a establecer si el sentido normativo atribuido al artículo 84 del C.C.A. es contrario a la Constitución Política, por el hecho de restringir en forma ilegítima el derecho de acceso a la justicia y, por tanto, el debido proceso.

6. El derecho de acceso a la administración de justicia. Alcance y ámbito de protección constitucional.

6.1. El artículo 229 de la Constitución Política consagra expresamente el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Por su intermedio, se le otorga a los individuos una garantía real y efectiva, previa al proceso, que busca asegurar la realización material de éste, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de **indefensión**¹⁸ frente a la inminente necesidad de resolver las diferencias o controversias que surjan entre los particulares -como consecuencia de sus relaciones interpersonales-, o entre éstos y la propia organización estatal.

6.2. Según lo ha venido señalando esta Corporación¹⁹, el derecho de acceso a la administración de justicia constituye un pilar fundamental de la estructura de nuestro actual Estado Social de Derecho, en cuanto contribuye decididamente a la realización material de sus fines esenciales e inmediatos como son, entre otros, los de garantizar un orden político, económico y social justo, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados

en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas (C.P. arts. 1° y 2°).

En este sentido, el acceso a la administración de justicia es para los coasociados una necesidad inherente a su propia condición humana, ya que -lo ha sostenido la jurisprudencia- "sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991."²⁰

6.3. Por ello, el derecho que se le reconoce a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia le impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, la obligación correlativa de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo. No existe duda que cuando el artículo 229 Superior ordena "*garantiza[r] el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia*", está adoptando como imperativo constitucional del citado derecho su **efectividad**, el cual comporta el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas.

6.4. Cabe puntualizar que el fundamento del derecho a la protección judicial efectiva no sólo se encuentra en los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Constitución Política. También aparece consagrado en las normas de derecho internacional, concretamente, en los tratados y declaraciones de derechos que han sido suscritas y ratificadas por Colombia. Así, por ejemplo, el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos declara que: "*Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales*". En igual medida, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que: "*Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con todas las garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil*."

6.5. Teniendo en cuenta su importancia política, la jurisprudencia constitucional le ha venido reconociendo al acceso a la administración de justicia el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata²¹, integrándolo a su vez con el núcleo esencial del derecho al debido proceso. Esto último, por cuanto la proclamación del derecho a la tutela judicial efectiva es, como quedó expresado, el medio a través del cual se asegura el acceso al servicio público de la administración de justicia -cuando se dan las circunstancias requeridas-, de manera que, sin su previo reconocimiento, no podrían hacerse plenamente efectivas el conjunto de garantías sustanciales e instrumentales que han sido estatuidas para gobernar y desarrollar la actuación judicial. Sobre el particular, ha expresado la Corte que:

"La Corte Constitucional, en Sentencia 037 de 1996, que efectuó el análisis de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, recogiendo su jurisprudencia anterior, calificó el derecho de acceso a la administración de justicia como un derecho fundamental de aplicación inmediata. Además, expresó que una de sus características esenciales es la efectividad." (Sentencia C-1341/2000, M.P. (e) Cristina Pardo Schlesinger).

"El acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso, por la circunstancia de que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador..." (sentencia T-268/96, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

6.6. Por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.

6.7. Cabe precisar, que si bien la tutela judicial efectiva se define como un derecho fundamental de aplicación inmediata, esta última característica es predicable básicamente de su contenido o núcleo esencial, ya que el diseño de las condiciones de acceso y la fijación de los requisitos para su pleno ejercicio corresponde establecerlos al legislador, "en razón de que no se agotan en si mismas, sino que con ellas trasciende la idea, por demás general, impersonal y abstracta, de realización de justicia"²². Ciertamente, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 2° del artículo 150 Superior, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado "por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales"²³.

6.8. Siendo el acceso a la administración de justicia también un derecho de configuración legal, los cauces que fije el legislador en torno a la regulación y ejecución material del mismo, que incluyen la posibilidad de establecer limitaciones y condicionamientos para el uso adecuado del servicio, deben respetar siempre su núcleo esencial y ajustarse a las reglas que sobre el tema ha definido la Constitución, sin que resulten admisibles aquellas medidas excesivas que no encuentren una justificación razonable y que, por el contrario,

tiendan a obstaculizar la efectividad y operancia del derecho fundamental en cuestión y la prevalencia de los demás derechos fundamentales. Esto conduce a que su desarrollo legislativo deba estar siempre orientado a garantizar el marco jurídico de aplicación que, como ya se anotó, comprende en su parte más íntima los derechos de acceso a un juez o tribunal imparcial -derecho de acción-, a obtener la sentencia que resuelva las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes, y a que el fallo adoptado se cumpla efectivamente -si hay lugar a ello-; derechos cuya ejecución supone, entonces, la previa definición de las condiciones y requisitos de operatividad.

6.9. En relación con esto último, es de observarse que el derecho fundamental de acceso a la justicia no se entiende agotado con el mero diseño normativo de las condiciones de operatividad. En consonancia con el principio de *efectividad* que lo identifica, su ámbito de protección constitucional obliga igualmente a que tales reglas sean interpretadas a la luz del ordenamiento superior, en el sentido que resulten más favorable al logro y realización del derecho sustancial y consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley. Téngase en cuenta que, frente a la garantía de la tutela judicial efectiva, el deber primigenio del Estado -representado por los jueces y tribunales- es precisamente el de prestar el servicio de la jurisdicción, posibilitando el libre acceso de las partes al proceso y permitiendo su directa participación; objetivo al cual se accede cuando se atiende al contenido de las garantías superiores y se aplican con mayor amplitud y en sentido más razonable las formas y requisitos que regulan la actuación procesal. Sobre el particular, la Corte ha sido enfática en señalar que:

"El debido proceso y el acceso a la justicia (CP arts. 29, 228 y 229) son derechos fundamentales que obligan a interpretar las normas procesales como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces (principio *pro actione*). Si bien los derechos mencionados no se vulneran cuando se inadmite un recurso o acción por no concurrir los presupuestos legales para su aceptación, la decisión judicial no debe ser arbitraria ni irrazonable. Se impone, por lo tanto, adoptar la interpretación que tome en cuenta el espíritu y finalidad de la norma y que sea más favorable para la efectividad del derecho fundamental." (Sentencia T-538/94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

6.10. Integrar los conceptos de *antiformalismo* e *interpretación conforme* a la garantía consagrada en el artículo 229 de la Carta, en manera alguna busca desconocer o debilitar el papel protagónico que cumplen las reglas de procedimiento en la ordenación y preservación del derecho de acceso a la justicia, ni contrariar el amplio margen de interpretación que el propio orden jurídico le reconoce a las autoridades judiciales para el logro de sus funciones públicas. Por su intermedio, lo que se pretende es armonizar y racionalizar el ejercicio de tales prerrogativas, evitando que los criterios de aplicación de la ley, excesivamente formalistas, en cierta medida injustificados o contrarios al espíritu o finalidad de las normas aplicables, puedan convertirse en un obstáculo insuperable que terminen por hacer nugatorio el precitado derecho a la protección judicial y, por su intermedio, el desconocimiento de valores superiores como la igualdad de trato, la libertad y el debido proceso.

6.11. Con razón esta Corporación ha sostenido que "[e]l derecho a acceder a la justicia no cumple su finalidad con la sola consagración formal de recursos y procedimientos, sino que requiere que éstos resulten realmente idóneos y eficaces"²⁴. Este criterio hermenéutico, que recoge en gran medida el fundamento universal de lo que en esencia

es el derecho a la tutela judicial efectiva, juega un papel de singular importancia en su proceso de consolidación y desarrollo a nivel legal, pues permite concluir que la aplicación de la ley sustancial y procesal debe cumplirse a partir de un criterio de interpretación sistemática, que obligue al operador a fijar su alcance consultando los principios, derechos y garantías que consagra la Constitución Política, los cuales, como es sabido, constituyen a su vez la base o punto de partida de todo el ordenamiento jurídico.

7. El sentido normativo atribuido por el Consejo de Estado al Artículo 84 del Código Contencioso administrativo (C.C.A.), resulta contrario a los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

7.1. Como es sabido, la Constitución Política y las leyes le han asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la función específica de juzgar las controversias jurídicas que se originen en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En estos casos, la cuestión litigiosa y el correspondiente control judicial por parte de esta justicia especializada, surge cuando la Administración o quien hace sus veces, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de sus reglamentos, actos, hechos, omisiones, contratos y operaciones administrativas, ha desconocido la normatividad que regula la actividad pública y ha lesionado derechos e intereses de la comunidad, de los particulares o de otras entidades u organismos estatales.

7.2. En procura de hacer expedito el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el ordenamiento jurídico ha consagrando una gama de acciones entre las que se destacan las tradicionales de simple nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo propósito específico, como ya se anotó, es el de buscar la declaratoria de invalidez de los actos administrativos que se estimen contrarios a las normas superiores que les sirven de sustento y, para el caso de la acción de restablecimiento, también la restitución del sujeto afectado a una situación jurídica particular amparada por una ley superior.

7.3. Atendiendo a su naturaleza jurídica, ha dicho la Corte²⁵ que mediante el contencioso de anulación se busca garantizar el principio de legalidad que resulta ser consustancial al Estado Social de Derecho que nos rige, al tiempo que se asegura la vigencia de la jerarquía normativa y la integridad del orden jurídico -a partir de la supremacía de la Constitución Política-, dando paso a las sanciones típicas del mencionado principio de legalidad que, salvo en lo que toca con la declaratoria de invalidez del acto, pueden variar según se trata de proteger, además del interés común -actos de contenido general y abstracto-, un interés individual y subjetivo -actos de contenido particular-.

7.4. Siguiendo lo expresado por la jurisprudencia constitucional, la acción de nulidad, que bajo el imperio de la Constitución de 1886 subsistió a nivel de la mera regulación legal sobre la materia, encuentra en vigencia de la Carta Política de 1991 un claro fundamento constitucional, no sólo por el hecho de haberse consagrado expresamente en el numeral 2° del artículo 237 Superior, sino además, por su incuestionable y estrecha vinculación con valores, principios y garantías que la Constitución reconoce y recoge en diferentes disposiciones, las cuales a su vez constituyen el fundamento esencial de la nueva concepción política del Estado colombiano y de su dinámica garantista y protectora. En la Sentencia C-513 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), la Corte se ocupó de precisar

el fundamento constitucional de la acción de nulidad y su directa vinculación con el principio de legalidad, en los siguientes términos:

"El preámbulo de la Carta Política reconoce que el nuevo orden institucional político y social diseñado para asegurar a los integrantes de la comunidad nacional los valores de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia y la igualdad, y garantizar un orden político, económico y social justo, se estructura a partir de un ordenamiento jurídico o un marco normativo que sirva de instrumento para la realización y efectivización de dichos valores y propósitos.

"El referido marco normativo lo constituye el ordenamiento jurídico que, a partir de la Constitución, estructura y pone en funcionamiento el Estado Social de Derecho, el cual comporta el desarrollo de una serie de cometidos de naturaleza social y busca asimismo que el Estado, a través de sus diferentes órganos, proteja y efectivice los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política (arts. 1o. y 2o.)

"El reconocimiento de la supremacía de la Constitución, implica que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, u otra norma jurídica, es decir, de un acto administrativo normativo se apliquen las disposiciones constitucionales. Por lo tanto, la Constitución ha dispuesto de mecanismos - la acción de inconstitucionalidad y la acción de nulidad - para asegurar dicha supremacía. (arts. 4o. y 40-6), e igualmente ha deferido a la ley la creación de las acciones para que las personas puedan proteger la "integridad del orden jurídico" (art. 89).

"La acción de nulidad tiene un sólido soporte en el principio de legalidad que surge, principalmente, del conjunto normativo contenido en los arts. 1, 2, 6, 121, 123, inciso 2o., 124 de la C.P., pero así mismo tiene su raíz en las normas que a nivel constitucional han institucionalizado y regulado la jurisdicción de lo contencioso administrativo (arts. 236, 237-1-5-6 y 238)."

7.5. En este contexto, es preciso subrayar que la norma acusada, el artículo 84 del C.C.A. -tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989-, es la llamada a definir y delimitar el alcance de la acción de simple nulidad al disponer que: "toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de su representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos". El mismo precepto se ocupa de establecer su ámbito de procedibilidad, señalando que esta acción "[p]rocederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro".

7.6. En plena concordancia con lo anterior, el artículo 85 del mismo C.C.A, subrogado por el artículo 15 del Decreto 2304 de 1989, se encarga de regular la acción de nulidad y restablecimiento del derecho -conocida durante la vigencia de la Ley 167 de 1941 como la acción de plena jurisdicción-, consagrando que "Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le

repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente".

7.7. En relación con el término de caducidad de las citadas acciones, los numerales 1° y 2° del artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, disponen que la acción de simple nulidad "podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto", y que la de nulidad y restablecimiento del derecho "caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso".

7.8. Teniendo en cuenta el objeto fundamental y las circunstancias de orden legal que reglamentan y condicionan su ejercicio, es válido afirmar que la acción de nulidad presenta las siguientes características: (i) se ejerce exclusivamente en interés general con el fin de salvaguardar el orden jurídico abstracto; (ii) por tratarse de una acción pública, la misma puede ser promovida por cualquier persona; (iii) la ley no le fija término de caducidad y, por tanto, es posible ejercerla en cualquier tiempo; (iv) procede contra todos los actos administrativos siempre que, como se dijo, se persiga preservar la legalidad en abstracto -la defensa de la Constitución, la ley o el reglamento-.

7.9. Por su parte, en lo que corresponde a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, (i) ésta se ejerce no solo para garantizar la legalidad en abstracto, sino también para obtener el reconocimiento de una situación jurídica particular y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento o reparación. (ii) A diferencia de la acción de nulidad, la misma sólo puede ejercerse por quien demuestre un interés, esto es, por quien se considere afectado en un derecho suyo amparado por un precepto legal. (iii) igualmente, tal y como se deduce de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A., esta acción tiene un término de caducidad de cuatro meses, salvo que la parte demandante sea una entidad pública, pues en ese caso la caducidad es de dos años.

7.10. Sobre los efectos de la decisión que se adopte en uno y otro caso, siguiendo con lo preceptuado en el artículo 175 del C.C.A., se tiene que tanto en el contencioso de simple anulación como en el de nulidad y restablecimiento del derecho, la sentencia que declara la nulidad del acto administrativo produce efectos de cosa juzgada "*erga omnes*", en tanto que la decisión desestimatoria sólo produce tales efectos en relación con la "*causa petendi*" que ha sido fallada. En los casos en que se ejerce la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y a través de la sentencia se obtiene la nulidad del acto y el reconocimiento de una situación jurídica particular y concreta, el efecto restablecedor sólo es predicable de las partes en contienda, esto es, de quienes promovieron y obtuvieron tal declaración.

7.11. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el alcance de la acción de nulidad frente a los actos de contenido particular y concreto, como ya se explicó en el punto 5 de las consideraciones de esta Sentencia, el Consejo de Estado ha venido adoptando distintas posiciones que encuentran un fundamento de principio en la aplicación de la llamada doctrina de "los motivos y finalidades". No obstante, la posición que en forma institucional asumió el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en la Sentencia del 10 de agosto de 1996, reiterada de manera uniforme en múltiples pronunciamientos, se dirige a considerar que la simple nulidad sólo procede frente a los actos de contenido particular y concreto en dos casos específicos: (i) cuando expresamente lo consagre la ley y (ii) cuando el acto individual revista un especial interés para la comunidad que trascienda el

mero interés de la legalidad en abstracto, comprometiendo el orden público, social o económico del país. Según dicho criterio jurisprudencial, en los demás casos la acción de simple nulidad no será admisible respecto de los actos particulares, debiendo acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento dentro del término de caducidad fijado en la ley.

7.12. Respecto al contenido del artículo 84 del C.C.A., no observa la Corte que el mismo establezca distinciones en relación con la clase de actos administrativos que pueden ser demandados por esa vía, como tampoco que condicione o restrinja su ámbito de procedibilidad frente a los actos de contenido particular, o bien al cumplimiento de ciertos presupuestos -como el de tener que acreditar que el acto acusado representa un especial interés para la comunidad-, o bien a los casos expresamente consagrados en normas o leyes especiales. Por el contrario, la circunstancia específica de que el artículo en cuestión disponga en forma clara y precisa que *"toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de su representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos"*, lleva a la conclusión de que la voluntad del legislador extraordinario al regular la acción pública de simple nulidad, no fue la de privilegiar su ejercicio respecto de los actos relativos a situaciones jurídicas generales, sino la de permitir, en plena concordancia con la Constitución, que ésta pudiera ejercerse también contra los actos de contenido particular y concreto. Ello, en el entendido de que éstos, independientemente de regular situaciones jurídicas individuales, igualmente pueden entrar en contradicción con la integridad del ordenamiento jurídico, que es lo que en últimas busca preservarse a través de la acción pública de nulidad.

7.13. Ciertamente, conforme a las reglas que identifican las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, se tiene que la diferencia fundamental entre éstas radica en que mientras la acción de nulidad tiene por objeto principal, directo y exclusivo preservar la legalidad de los actos administrativos, a través de un proceso en que no se debaten pretensiones procesales que versan sobre situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, limitándose a la simple comparación del acto con las normas a las cuales ha debido estar sujeto, la de restablecimiento del derecho, por su parte, no solo versa sobre una pretensión de legalidad de los actos administrativos, sino que propende por la garantía de los derechos subjetivos de los particulares mediante la restitución de la situación jurídica de la persona afectada, ya sea a través de una reintegración en forma específica, de una reparación en especie o de un resarcimiento en dinero.

7.14. Ello conduce a que, por fuera de lo que constituyen sus características más próximas, la procedencia de una u otra acción no esté determinada por el contenido del acto que se impugna -general o particular- ni por los efectos que de éstos se puedan derivar, sino por la naturaleza de la pretensión que se formule, o lo que es igual, por la clase de solicitud o de petición que se haga ante el órgano jurisdiccional. Si el proceso administrativo de anulación define su propia identidad a partir del bien jurídico a tutelar -la simple legalidad o ésta y la garantía de un derecho subjetivo-, la pretensión procesal se convierte en su objeto principal pues en torno a ella es que tiene lugar todo el curso de la actuación judicial. La promoción o iniciación del proceso, su desarrollo e instrucción y la posterior decisión, encuentran como referente válido la declaración de voluntad del demandante o lo que éste pida que se proteja, sin que tenga por qué incidir en la actuación la condición del acto violador o sus efectos más próximos.

En esos términos, si la pretensión procesal del administrado al acudir a la jurisdicción se limita tan sólo a impugnar la legalidad del acto administrativo, no existe razón para

desconocerle el interés por el orden jurídico y privarlo del acceso a la administración de justicia, por la fútil consideración de que la violación alegada provenga de un acto de contenido particular y concreto que también afecta derechos subjetivos. Resultaría insólito y contrario al Estado de Derecho que la Administración, acogiendo a criterios netamente formalistas que no interpretan fielmente los textos reguladores sobre la materia, se pueda sustraer del régimen legal que gobierna la actividad pública y, de contera, del control judicial de sus propios actos, como si unos -los de contenido general- y otros -los de contenido particular- no estuvieran sometidos al principio de legalidad.

7.15. Bajo este entendido, consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros. Siguiendo este mismo razonamiento, si lo que persigue el demandante es un pronunciamiento anulatorio y la consecuente reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a ejercitarse dentro del término de caducidad a que hace expresa referencia el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A., para que el juez proceda no sólo a decretar la nulidad del acto sino también al reconocimiento de la situación jurídica individual que ha resultado afectada.

7.16. Así las cosas, independientemente de las tesis que hayan sido expuestas en el seno del máximo órgano de la jurisdicción administrativa para delimitar la procedencia de la acción de nulidad contra actos de contenido particular, la formulación y exigencia de requisitos adicionales no contenidos en el texto de la norma acusada ni derivados de su verdadero espíritu y alcance, representan, sin lugar a dudas, una carga ilegítima para los administrados que afecta y restringe de manera grave el ejercicio de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso, pues, lo ha dicho la Corte²⁶, el interprete no puede hacer decir a las normas lo que éstas no dicen, mucho menos si el sentido que les atribuye excede su verdadero contenido y no se ajusta al texto de la Constitución Política.

7.17. Establecer como orientación jurisprudencial dominante, que la acción de nulidad sólo procede contra los actos de contenido particular cuando lo indique la ley o cuando éstos representen un interés para la comunidad, no sólo comporta una interpretación inexacta del contenido del artículo 84 del C.C.A., cuyo texto permite demandar por vía de la simple nulidad todos los actos de la Administración, sino también, una inversión de la regla allí establecida, en cuanto que la citada orientación lleva a la conclusión de que sólo por excepción los actos administrativos de contenido particular son demandables a través de la acción de simple nulidad, sentido que jamás podría extraerse del texto de la preceptiva impugnada ni del alcance que la propia Constitución y la ley le han fijado a la acción Pública de nulidad.

7.18. Mediante la aplicación de esta regla de interpretación, y sin que la ley disponga nada al respecto, se le está impidiendo al ciudadano acceder a la jurisdicción para salvaguardar y hacer prevalecer el imperio de la ley, con la sola excusa de no haber solicitado en tiempo el restablecimiento del derecho o la reparación del daño sufrido por el acto, desconociéndose de esta manera el principio de legalidad que resulta ser consustancial a nuestro Estado de derecho y los mandatos constitucionales que

subordinan el interés privado al interés público o social, y que difieren en la ley la facultad de regular los recursos, las acciones y los procedimientos necesarios, precisamente, "*para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico...*" (C.P. arts. 58 y 89). Sobre esto último, teniendo en cuenta las atribuciones asignadas por la Carta Política a las distintas ramas del Poder Público, habrá de recordarse que la regulación de los procedimientos judiciales es competencia exclusiva y excluyente del legislador²⁷, de manera que sólo él es el llamado a fijar y definir los presupuestos procesales de las acciones y en particular los de la acción de simple nulidad, sin que le sea posible al juez apartarse de ellos, modificando o alterando las reglas normativas preestablecidas en perjuicio de los administrados.

7.19. Reconocerle a la acción de nulidad un carácter eminentemente restrictivo tratándose de los actos administrativos de contenido particular, resulta, entonces, contraria al principio *pro actione* o de promoción de la actividad judicial, que, como garantía fundamental de los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, le impone al operador jurídico, en este caso a los órganos que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el deber jurídico de aplicar e interpretar las normas legales -en particular las procesales- consultado su verdadero espíritu y alcance, en plena armonía con las garantías constitucionales que le sirven de sustento y en el sentido que resulten más favorables y útiles para la realización del derecho sustancial; el cual, por mandato expreso del artículo 228 Superior, está llamado a prevalecer sobre el derecho adjetivo o formal.

7.20. Es cierto que, conforme a los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial, el juez, en particular el contencioso, está ampliamente facultado para interpretar y aplicar las leyes. Sin embargo, según lo ha venido sosteniendo esta Corporación en forma por demás reiterada, el ejercicio de esta atribución no es absoluta, pues la misma encuentra límites claros en el conjunto de valores, principios y derechos que consagra nuestro ordenamiento jurídico, "de manera que, debiendo seleccionar entre dos o más entendimientos posibles, debe forzosamente acoger aquél que en todo se ajuste a la Carta Política."²⁸ La actividad interpretativa del juez, pese a gozar de un amplio margen de libertad, no puede comprender *ex proprio jure*, "manifestaciones de autoridad que supongan un desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas"²⁹, tal y como ocurre en el presente caso. Sobre el particular, dijo esta Corporación:

"Conservando la misma línea de pensamiento, ha precisado la Corte que la autonomía e independencia judicial, como manifestación de la facultad que tiene el operador jurídico para interpretar las normas jurídicas, no es absoluta. Ella encuentra límites claros en la propia institucionalidad y en el orden jurídico. Así, la función judicial, analizada desde la perspectiva del conjunto de atribuciones y potestades reconocidas por la ley a los órganos encargados de administrar justicia, tiene necesariamente que desarrollarse dentro del marco de la Constitución Política, como la única forma de garantizarle a los coasociados la convivencia, el trabajo, la igualdad, la libertad, la justicia y la paz, y de procurar hacer efectivo el propósito Superior de asegurar un orden político, económico y social justo". (Sentencia SU-1185/2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

7. 21. En estos términos, si el imperativo constitucional del derecho a la tutela judicial es su *efectividad*, entendida ésta como el compromiso estatal de garantizar en forma real el acceso a la jurisdicción para lograr el restablecimiento del orden jurídico y la garantía de los derechos ciudadanos, puede asegurarse que la interpretación que viene haciendo el

Consejo de Estado del precitado artículo 84 del C.C.A. desconoce este derecho medular, pues, además de impedirle al afectado solicitar el restablecimiento de la situación jurídica individual por encontrarse vencido el término legal estatuido para esos efectos, también se le está limitando al ciudadano -interesado o tercero- el acceso al proceso para controvertir la simple legalidad de ciertos actos administrativos de contenido particular, sin que ese haya sido el verdadero interés del constituyente ni del legislador extraordinario al regular la acción pública de simple nulidad.

7.22. Así, cuando una persona con interés directo pretenda demandar un acto de contenido particular y concreto, podrá alternativamente acudir al contencioso de anulación por dos vías distintas. Invocando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A. art. 85), caso en el cual lo hace motivada por el interés particular de obtener el restablecimiento del derecho o la reparación del daño antijurídico como consecuencia de la declaratoria de la nulidad del acto. En la medida en que esta acción no se intente o no se ejerza dentro de los cuatro meses de que habla la ley (C.C.A. art. 136-2), quien se considere directamente afectado o un tercero, podrán promover la acción de simple nulidad en cualquier tiempo (C.C.A. arts. 84 y 136-1), pero única y exclusivamente para solicitar de la autoridad judicial la nulidad del acto violador, dejando a un lado la situación jurídica particular que en éste se regula, para entender que actúan por razones de interés general: la de contribuir a la integridad del orden jurídico y de garantizar el principio de legalidad frente a los excesos en que pueda incurrir la Administración en el ejercicio del poder público. En estos casos, la competencia del juez contencioso administrativo se encuentra limitada por la pretensión de nulidad del actor, de manera que, en aplicación del principio dispositivo, aquél no podrá adoptar ninguna medida orientada a la restitución de la situación jurídica particular vulnerada por el acto. Ahora bien, si se acusa un acto de contenido particular y concreto por vía de la acción de simple nulidad, y la demanda no se interpone por el titular del derecho afectado sino por un tercero, es imprescindible que el juez contencioso vincule al proceso al directamente interesado, con el fin de que éste intervenga y pueda hacer efectivas las garantías propias del derecho al debido proceso.

7.23. Siguiendo este razonamiento, en el entendido que la procedencia de una u otra acción está determinada por la pretensión que se formule ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es menester precisar que cuando se demanda por vía de la acción de simple nulidad un acto de contenido particular y concreto que crea o reconoce un derecho subjetivo, pese a que el mismo haya sido declarado nulo en la respectiva sentencia, el juez de la causa está obligado a mantener intangible el derecho en cuestión ya que, como se ha venido explicando, el pronunciamiento judicial en estos casos es única y exclusivamente de legalidad en abstracto. Téngase en cuenta que, una vez vencido el término de caducidad previsto en la ley para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento sin que ésta se haya impetrado -que es de cuatro meses si se trata de un particular o de dos años si quien demanda es una persona de derecho público-, el derecho subjetivo reconocido en el respectivo acto administrativo adquiere firmeza jurídica y se torna inmodificable, de manera que, frente a la posible declaratoria de simple nulidad del acto, la cual puede promoverse en cualquier tiempo, deben hacerse prevalecer los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima en favor del titular del derecho previamente reconocido.

7.24. Asimismo, en aras de la certeza y seguridad jurídica, habrá de aclararse que cuando no se promueva la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término de caducidad fijado en la ley, y se demanda un acto de contenido particular y concreto a través de la acción de simple nulidad, la sentencia que acoge la pretensión de nulidad del

acto no abre la posibilidad para que el sujeto afectado pueda entrar a solicitar la reparación del daño antijurídico derivado de dicho acto. En realidad, el hecho de que no se haya reclamado en tiempo el reconocimiento de una situación jurídica individual afectada por un acto administrativo, impide de plano que pueda utilizarse el contencioso de simple anulación como medio para revivir nuevamente la posibilidad de reclamar, por vía judicial, el restablecimiento del derecho presuntamente afectado.

7.25. Acogiendo los criterios que han sido expuestos, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto, en los términos de la parte motiva de esta Sentencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto, en los términos de la parte motiva de esta Sentencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sentencia octubre 29 de 1996. C.P Daniel Suárez Hernández.

2 Sentencia C-380/2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sentencia C-447/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Sentencia C-380/2000.

5 Sentencia C-519/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Cfr., entre otras, las Sentencias C-447/97, C-542/97, C-519/98, C-986/99, C-013/2000

7 Cfr., entre otras, las Sentencias C-496/94 y C-081/96.

8 Sentencia C-1436 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

9 Sentencia C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Sentencia C-048 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

11 Sentencia C-301/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 La jurisprudencia del Consejo de Estado, con base en el artículo 4° de la Ley 80 de 1935, admitió la posibilidad de la llamada *acción mixta*, que debía incoarse por el ciudadano cuyo derecho civil fuera violado por el acto, para que se pronuncie su nulidad. Al respecto, la citada norma dispone: "En los asuntos contencioso-administrativos, cuando se ejercite la acción privada, tanto los Tribunales Seccionales como el Consejo de Estado, al fallar las demandas determinarán, con la debida decisión, la manera como deba restablecerse el derecho violado, si fuere el caso y siempre que así se haya solicitado". (Cfr. Consejo de Estado. Sentencia del 9 de noviembre de 1938. Anales Tomo XXXV, pág. 959).

13 Conforme lo ha venido precisando esta Corporación, entre otras, en la Sentencia C-892 de 2001, (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la responsabilidad patrimonial del Estado como institución jurídica, tuvo en nuestro país un origen eminentemente jurisprudencial, alcanzando cierto valor normativo sólo a partir de la expedición de la Ley 167 de 1941, en la que se le otorgó competencia al Consejo de Estado para conocer de las acciones reparatorias por daños antijurídicos atribuibles a las entidades públicas. De modo que, es por vía de jurisprudencia, que se ha venido estructurando el principio de la responsabilidad estatal, mediante la aplicación de un sistema de naturaleza objetiva y directa, que gira en torno a la posición jurídica de la víctima, quien ve lesionado su interés jurídico como consecuencia de las actuaciones de las autoridades públicas, independientemente que éstas fueran legítimas o ilegítimas, normales o anormales, regulares o irregulares. En la misma Sentencia, aclaró la Corte que "...bajo el actual esquema constitucional, la protección al patrimonio de los particulares tiene un claro fundamento de principio en el artículo 90 de la Carta Política que, recogiendo el criterio doctrinal desarrollado *in extenso* por el máximo organismo de la jurisdicción contenciosa administrativa, permite su configuración a partir de la concurrencia de tres presupuestos fácticos: (i)

un daño antijurídico o lesión, (ii) una acción u omisión imputable al Estado y (iii) la existencia de una relación de causalidad entre el daño y la acción u omisión de la autoridad pública."

14 Este nuevo tipo de responsabilidad, la derivada de los hechos u operaciones administrativas, es la base de la actual acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del C.C.A., tal y como fue modificado por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998.

15 De conformidad con lo establecido en la Sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado del 26 de octubre de 1995, expediente 3332, C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez, éste criterio de interpretación se encuentra consagrado, entre otras, en las siguientes providencias: Sentencia del 13 de julio de 1938 (anales Tomo XXXIV-pág.637), Sentencia del 15 de septiembre de 1938 (Anales Tomo XXXV-pág. 915), Sentencia del 9 de diciembre de 1941 (Anales Tomo XLVII-págs 1196 y 1197), Sentencia del 12 de mayo de 1955 (Anales Tomo LXV-pág. 45), sentencias de 1º de diciembre y 20 de agosto de 1959 (Anales Tomo LXII-Págs. 45 y 685).

16 A propósito de ello, en lo que tiene que ver con el alcance de la norma impugnada, la Corte Constitucional ha valorado la importancia de la jurisprudencia del Consejo de Estado a la luz de la doctrina del derecho viviente contenida en la Sentencia C-557 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

17 Cfr. la Sentencia del 26 de octubre de 1995, Consejo de Estado Sección Primera, expediente 3332, C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez.

18 Para estos efectos, se entiende por *indefensión* la ausencia del derecho a alegar y la imposibilidad de defender en juicio los propios derechos.

19 Sobre el tema se pueden confrontar, entre otras, las Sentencias C-416/94, C-037/96 y C-1341/2000.

20 Sentencia T-476/98

21 Cfr., entre otras, las Sentencias T-006/92, C-059/93, T-538/94, C-037/96, C-215/99 y C-1195/2001.

22 Sentencia C-1043/2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis

23 Sentencia C-428/2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

24 Sentencia C-1195 de 2001 MM.PP., Manuel José Cepeda Espinoza y Marco Gerardo Monroy Cabra

25 Cfr. la sentencia C-513/94. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

26 Cfr. la sentencia C-011/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

27 Ciertamente, conforme se indicó en el acápite de esta Sentencia que desarrolla el derecho de acceso a la administración de justicia, en virtud de lo preceptuado en los artículos 29, 89 y 150-2 de la Constitución Política, corresponde al legislador regular los procedimientos judiciales y establecer los recursos y acciones que propugnen por la integridad el orden jurídico y la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos.

28 Sentencia SU-1185 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

29 Sentencia *Ibídem*.